

O Escândalo Político da Petrobrás e a Confiança na Representação Política brasileira de 2014 a 2018

Lídia de Almeida Cavalcante Freitas

Orientador: Prof. Doutora Conceição Pequito Teixeira

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Ciência Política

Lisboa
2019

WWW.ISCSP.U LISBOA.PT

O Escândalo Político da Petrobrás e a Confiança na Representação Política brasileira de 2014 a 2018

Lídia de Almeida Cavalcante Freitas

Orientador: Prof. Doutora Conceição Pequito Teixeira

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Ciência Política

Júri

Presidente:

- Prof. Dr. Pedro Miguel Moreira da Fonseca

Vogais:

- Prof. Dra. Isabel Alexandra de Oliveira David

- Prof. Dra. Maria da Conceição da Silva Pequito Teixeira

Lisboa
2019

AGRADECIMENTOS

A Deus, por sempre colocar o caminho à minha frente e me capacitar para a concretização de meus objetivos.

Ao ISCSP-UL, na pessoa do seu Presidente e coordenador da unidade de Ciência Política, Excelentíssimo Senhor Professor Catedrático Doutor Manuel Meirinho Martins, pela excelente estrutura de ensino disponibilizada, bem como à orientadora, Excelentíssima Professora Auxiliar Doutora Conceição Pequito Teixeira, pela generosidade intelectual e extraordinário conhecimento que compartilhou comigo em um processo constantemente dialogado e construtivo que levarei como método de estudo e de vida. Agradeço ainda o apoio recebido por parte do Gabinete de Estudos Avançados do ISCSP em todo o processo.

Aos professores que, com suas abordagens particulares e diferenciadas, enriqueceram minha coleção de saberes e muito contribuíram para que eu encontrasse o caminho a percorrer nesta pesquisa. Aos colegas do mestrado que, em interações presenciais e virtuais, contribuíram para formarmos uma comunidade de incentivo e conhecimento.

À minha família, representada na pessoa de minha mãe Francisca Maria, por sempre estar ao meu lado, por ter me ensinado a sempre buscar entender como as coisas funcionam (razão pela qual escolhi a política), pelo amor e pelas renúncias. Ao meu marido Aurizio Freitas, pelo incentivo, dedicação, suporte e imenso amor que demonstrou ao viabilizar esse caminho e abrir mão de mim em muitos momentos profissionais e pessoais, para que eu me dedicasse inteiramente à pesquisa. À minha grande amiga e colega de Ciência Política há 14 anos, professora Patrícia Teixeira Alhadeff, por sempre ler meus escritos e contribuir com diferentes perspectivas.

RESUMO

Este trabalho é referente à dissertação de Mestrado em Ciência Política, do Instituto de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), da Universidade de Lisboa. Tem como objetivo investigar o impacto do escândalo político da Petrobrás sobre a confiança na representação política no Brasil, no período de 2014 a 2018. O estudo busca contribuir para a análise do fenômeno do escândalo político no contexto institucional mais amplo, onde sua incidência tem o potencial de produzir consequências para além da reputação dos titulares do poder político, influenciando o apoio às instituições políticas representativas. A partir de um estado da arte, foram abordadas as teorias da representação política, escândalo político e confiança política com o intuito de embasar este estudo, objetivando, a partir de dados do Latinobarómetro referentes aos anos de 2015 a 2018 sobre confiança institucional, aferir o comportamento dos cidadãos frente ao sistema representativo durante o período da vigência do escândalo. Os resultados da análise apontam que, durante o escândalo político da Petrobrás, houve uma maior percepção da sociedade sobre as disfuncionalidades do sistema político brasileiro, sendo quase consensual que este necessita de mudanças para reverter essa rejeição em relação às instâncias de representação. O escândalo político da Petrobrás revelou, não só uma grave distorção na prática representativa brasileira e uma falha nos mecanismos de controle do poder, mas também e sobretudo uma mudança no comportamento dos representados, não mais dispostos aceitar a falta de democraticidade e de responsividade do governo e dos seus representantes.

Palavras-chave: representação política; escândalo político; confiança política; legitimidade; qualidade da democracia.

ABSTRACT

This work is related to the Master's thesis in Political Science, from the Institute of Social and Political Sciences (ISCSP), from the University of Lisbon. It aims to investigate the impact of the Petrobras political scandal on trust in political representation in Brazil, from 2014 to 2018. The study seeks to contribute to the analysis of the phenomenon of political scandal in the broader institutional context, where its incidence has potential to produce consequences beyond the reputation of political power holders by influencing support for representative political institutions. Based on a state of the art, the theories of political representation, political scandal and political trust were approached in order to support this study, aiming, from Latinobarometer data for the years 2015 to 2018 on institutional trust, to assess the citizens' behavior towards the representative system during the period of the scandal. The results of the analysis indicate that during the political scandal of Petrobras, there was a greater perception of society about the dysfunctionalities of the Brazilian political system, being almost consensual that it needs changes to reverse this rejection in relation to the instances of representation. The political scandal of Petrobras revealed not only a serious distortion in Brazilian representative practice and a failure in the mechanisms of power control, but also and above all a change in the behavior of those represented, no longer willing to accept the lack of democracy and responsiveness of the government and their representatives.

Keywords: political representation; political scandal; political trust; legitimacy; quality of democracy.

ÍNDICE.....	iv
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	v
INTRODUÇÃO.....	1
1. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA, CONFIANÇA E ESCÂNDALO POLÍTICO: QUESTÕES CONCEITUAIS.....	3
1.1 A representação política: origem e evolução.....	3
1.1.1. Representação Política e Instituições Políticas.....	8
1.1.2. O debate atual em torno da crise da representação política: realidade ou mistificação?.....	12
1.2. Confiança Política e Legitimidade Política: Que relação?.....	15
1.3. A lógica do escândalo político.....	18
1.3.1. Atuação política dos média e a emergência do escândalo político mediático.....	21
2. O ESCÂNDALO POLÍTICO DA PETROBRÁS: O BRASIL DE 2014 a 2018....	25
2.1. O cenário de crise no Brasil de 2014	26
2.2. O Escândalo da Petrobrás	28
3. CONFIANÇA E A DEMOCRACIA BRASILEIRA.....	38
3.1. Confiança e qualidade da democracia brasileira em debate.....	38
3.2. Apoio político e confiança.....	42
3.3. Apoio difuso no Brasil.....	44
3.4. Apoio específico e evolução da confiança nas instituições representativas brasileiras (2015-2018).....	46
4. AS CONSEQUÊNCIAS DO ESCÂNDALO POLÍTICO DA PETROBRÁS: CONFIANÇA E LEGITIMIDADE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL.....	54
4.1. A convivência representativa no Brasil.....	54
4.2. A legitimidade da representação política no Brasil: o impacto do escândalo político da Petrobrás.....	58
CONCLUSÕES.....	61
BIBLIOGRAFIA.....	66

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Confiança no governo Dilma.....	27
Gráfico 2 – Apoio difuso à democracia no Brasil.....	46
Gráfico 3 – Satisfação com o funcionamento da democracia no Brasil.....	47
Gráfico 4 – Níveis de confiança no governo no Brasil.....	48
Gráfico 5 – Níveis de confiança no Congresso Nacional.....	49
Gráfico 6 – Níveis de confiança nos Partidos Políticos.....	50
Gráfico 7 – Aprovação do governo.....	51
Gráfico 8 – Perceção da intenção dos representantes.....	52

ÍNDICE DE SIGLAS

Petrobrás	Petróleo Brasileiro S.A.
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
PP	Partido Progressista
PPPC	Programa Petrobrás de Prevenção da Corrupção

INTRODUÇÃO

Na democracia contemporânea, os princípios representativos fornecem as bases a partir das quais são estabelecidos os vínculos entre os cidadãos e o poder instituído, fundamentando a legitimidade política. Em linhas gerais, a representação política pode ser entendida como um mecanismo de legitimação da autoridade no sentido de tomar decisões políticas consentidas e em nome de outros, com base numa relação que se inicia e finaliza no voto, a qual se deve desenvolver continuamente através da responsividade do representante face às necessidades do representado, produzindo assim a confiança política indispensável ao bom funcionamento das democracias atuais.

Neste sentido, a questão da confiança tem sido amplamente investigada no campo da qualidade da democracia, onde pesquisas empíricas baseadas em *mass surveys* sobre as atitudes e o comportamento político dos eleitores fornecem dados para relacionar a confiança à representação a partir de elementos como a influência da cultura política e a influência dos média. As transformações sociais que moldam o mundo contemporâneo criaram novos tipos de visibilidade e de concessão do espaço público, tornando as ações políticas visíveis para além das interações face-a-face quase exclusivas dos períodos eleitorais, provocando uma mudança gradual no modo de exercício da representação política. Ao investigar a relação entre o fenómeno do escândalo político e a legitimidade da representação observada no ambiente político no Brasil, remete-se para uma abordagem que procura relacionar as mudanças sociais com as formas como se conquista e exerce o poder político.

O ano de 2014 foi marcante para a história política do Brasil, visto que, no referido ano, a Operação Lava-Jato tornou público, através de uma investigação sobre lavagem de dinheiro, o que viria a ser um dos maiores escândalos políticos do país. Iniciada a partir da prisão de um negociante ilegal de moedas estrangeiras ligado ao então Presidente da empresa estatal Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), a operação comandada pela Polícia Federal e Ministério Público trouxe a público uma sofisticada rede, na qual operavam empresários, donos de empreiteiras e membros do escalão mais elevado da administração estatal, cuja ação se traduziu fundamentalmente na influência de decisões políticas, na

apropriação irregular de fundos públicos, no favorecimento de interesses financeiros privados e na corrupção eleitoral; uma rede que contava, como se veio a descobrir, posteriormente, com a participação de deputados, senadores, ministros, governadores e Presidentes da República.

No âmbito da investigação em Ciência Política, a razão de ser deste estudo radica na necessidade de compreender as mudanças no exercício do poder político a partir das transformações sociais características do mundo contemporâneo, amplamente influenciadas pelas novas tecnologias de informação e comunicação, as quais produziram novos tipos de visibilidade e julgamento das ações públicas junto da opinião pública. Sua relevância assenta na análise do escândalo político no contexto institucional mais amplo, de forma a considerar que os fenômenos políticos, criados a partir da revelação de ações de um ou mais indivíduos que violam as regras de conquista e exercício do poder, características do processo democrático, produzem consequências para além da reputação dos próprios titulares do poder político, à medida que expõem uma subversão da lógica da representação política democrática, que prevê o exercício do poder em função do bem público, e não o exercício de uma representação baseada em interesses privados e submetida à opinião pública.

Nesta dissertação, procura-se analisar o impacto do escândalo político da Petrobrás sobre a representação política no Brasil, partindo da relação de confiança entre os atores sociais e as principais instituições políticas. Parte-se do pressuposto que o “escândalo político” traduz todo e qualquer fenômeno que se relaciona diretamente com a representação política, tendo a capacidade de influenciar negativamente a relação de confiança que a legitima, o que leva à formulação da seguinte pergunta de partida: *Qual o impacto do escândalo político da Petrobrás sobre a confiança na representação política no Brasil de 2014 a 2018?*

Começar-se-á com a revisão da literatura sobre os conceitos centrais da investigação, nomeadamente a representação política, o escândalo político e a confiança política, a fim de estabelecer como se relacionam dentro do fenómeno em análise. No capítulo seguinte será feita uma análise descritiva do escândalo político da Petrobrás, a

partir do conceito de escândalo político mediático, formulado por John B. Thompson (2002), com o intuito de contextualizar os fatos ocorridos no cenário político brasileiro no período de 2014 a 2018, desde a publicitação do escândalo, seu desenvolvimento e suas consequências, dentro de um ambiente de instabilidade política e econômica. No terceiro capítulo seguir-se-á o estudo do conceito de confiança política, procurando determinar a evolução da confiança no sistema político brasileiro e nas suas respectivas instituições e titulares políticos, entendendo a representação política como uma relação de legitimação da autoridade política, a partir da análise de dados oriundos das sondagens do Latinobarómetro, um *mass survey* que abrange os países da América Latina em perspectiva individual e comparada, o qual fornece dados sobre a preferência eleitoral, a avaliação de governos e o comportamento político da população brasileira, atendendo a vários temas ao longo do tempo. No quarto capítulo será abordado como se apresenta o exercício da representação política no Brasil, historicamente e no cenário mediático contemporâneo, a fim de avaliar as implicações do “escândalo político” da Petrobrás na representação política brasileira, identificando quais as suas principais consequências políticas e sociais. Daqui parte-se para uma teorização geral sobre a relação entre “escândalo político”, “confiança política” e “representação política”, uma relação que não pode ser alheia ao tema da Qualidade da Democracia nos sistemas políticos atuais, para então, apresentar as conclusões deste trabalho.

1. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA, CONFIANÇA E ESCÂNDALO POLÍTICO: QUESTÕES CONCEITUAIS

No capítulo inicial desta pesquisa serão tratados os conceitos de representação política, confiança política e escândalo político a fim de apresentar as suas interpretações no âmbito da teoria política, bem como suas abordagens e desafios contemporâneos, buscando relacioná-los dentro da problemática da legitimidade política contemporânea.

1.1. A representação política: origem e evolução

A fim de conceptualizar a representação política dentro das discussões da teoria política contemporânea, convém situá-la historicamente a partir do pensamento de alguns autores que se dispuseram a estudá-la e a partir de aí procurar responder às questões “o que é?” e “que formas pode assumir?”. Pode-se dar início à essa procura, iniciando com a etimologia da palavra representação, para a seguir situá-la no campo político.

Para esse propósito, a obra de referência de Hanna Pitkin, *O Conceito de Representação* (1967), fornece um excelente quadro de como a representação evoluiu historicamente. Pitkin afasta-se inicialmente da discussão teórica usual em torno da abordagem sobre o método de conquista da autoridade ou o momento de conclusão da representação para concentrar o seu estudo na genealogia da representação política e na sua institucionalização na modernidade, apresentando um percurso histórico sobre os significados do termo e a visão dos teóricos sobre o exercício da representação política em si.

Segundo Pitkin (1983, pp. 8-9), a ideia ou o conceito de representação não existia para os Gregos e Romanos, o exercício mais comum associado à palavra representação era encontrado nas manifestações artísticas com as encenações teatrais dos acontecimentos e a reprodução de pessoas ou locais em obras como escultura e pintura, tendo sido a palavra *repraesentare*, precursora do termo usado atualmente, usada primeiramente pelos romanos para se referir comumente a objetos inanimados, significando apresentar, manifestar, fazer presente. À época predominava a ideia de que o Estado representava o povo e o imperador representava o Estado, não havia, portanto a noção de soberania popular ou o princípio da ação em nome de outros. Apenas durante o período medieval, o termo passou a ser usado para se referir a pessoas e de maneira mais próxima ao utilizado na teoria política atual, mas encontrava-se restrito ao contexto religioso, indicando a personificação de Deus por parte das autoridades religiosas (Pitkin, 1983, p.9).

Durante o período absolutista (século XVI - XVIII) a discussão em torno das formas de governo produziu os primeiros esboços da ideia de representação associada à política, funcionando como mecanismo de instituição da autoridade soberana. Uma

abordagem realista inaugurada por Maquiavel está presente na obra *O Príncipe*, na qual, ao tratar do principado civil surge a formulação do que podem ser interpretados como elementos representativos da governação, ao afirmar-se que um cidadão se torna Príncipe pelo favor dos demais cidadãos, ao invés de uso da violência; e o povo, por sua vez, elegê-lo-ia soberano para que este possuísse autoridade para defendê-lo, confiando em suas ações (Maquiavel, *O Príncipe*, [1532]1979). Porém, a representatividade de que fala Maquiavel não inclui o estabelecimento de uma relação na qual o soberano representava os interesses dos súditos, mas sim a representação de um “Estado” que tinha como função regular as condutas desses mesmos súditos, tendo em vista a manutenção ou persecução da guerra, consoante o intuito fosse a manutenção ou a extensão do poder político.

Pouco mais de um século depois, Hobbes escreve *O Leviatã* (1651) partindo de pressupostos semelhantes aos de Maquiavel, ao abordar a representação política como um método de transferência da soberania. No capítulo XVI da referida obra, Hobbes estabelece o marco da representação política na teoria moderna, discutindo os requisitos para a instituição da autoridade soberana, distinguindo o que chamou de pessoa “natural” e de pessoa “artificial” (portadora da função representativa) usando como referência as noções de representação teatral e jurídica. Atente-se, assim, na sua definição:

Uma PESSOA é aquele cujas palavras ou ações são consideradas quer como as suas próprias, quer como representando as palavras ou ações de outro homem, ou de qualquer outra coisa a que sejam atribuídas, seja verdade ou ficção. Quando são consideradas como as suas próprias, ele chama-se uma pessoa natural. Quando são consideradas como representando as palavras e ações de um outro, chama-se-lhe uma pessoa fictícia ou artificial [...]. Quanto às pessoas artificiais, em certos casos algumas das suas palavras e ações pertencem àqueles a quem representam. Nesses casos a pessoa é o ator, e aquele a quem pertencem as suas palavras e ações é o AUTOR, casos estes em que o ator atua por autoridade (Hobbes, [1651]2003, p. 138).

Por meio dessa distinção, Hobbes entende a representação política como o mecanismo que permite a uma pessoa “artificial” receber autorização para agir politicamente em nome de outras pessoas, através de autorização prévia e independente. O representante, ao ser autorizado, adquire direitos e poderes, ao mesmo tempo que o representado adquire novas obrigações, de que se destacam as de assumir as decisões do

representante como sendo suas e a de não interferir no cumprimento das ações realizadas por aquele (Hobbes, [1651]2003). Hobbes fala de um contrato social para a instituição da soberania e constituição do Estado e, nesse arranjo, o Estado — assim como na visão de Maquiavel — representa a multidão, a coletividade, sendo que o soberano representa o Estado e não diretamente a multidão. Não se observa, deste modo, o estabelecimento de uma relação entre o governante e os seus súditos, uma vez que a autorização constitui a essência da representação, iniciando e legitimando-a, sendo exatamente nesse ponto que residem as principais críticas dirigidas a Hobbes, de que é exemplo o argumento de Pitkin (1983, pp. 13-14) ao afirmar que, ao deixar de lado a importância do elemento de responsabilidade, Hobbes não pode estar a referir-se à representação política em si mesma, mas antes a um mero ato de transferência de autoridade.

A partir das lutas políticas e institucionais ocorridas nos séculos XVIII e XIX, com as revoluções francesa, americana e inglesa, tiveram lugar extensas discussões em torno de temas como a questão do sufrágio, da organização dos partidos e da relação entre os poderes executivo e legislativo, nomeadamente no que se refere às suas funções institucionais, que passam a ser exercidas por representantes selecionados por via eleitoral, dissociando a representação de uma perspectiva de autoridade descendente e associando-a à delegação de autoridade por parte do povo, vindo a assumir a noção de representação popular (Martins, 2015), de onde se percebe a introdução do carácter democrático e a limitação da autoridade do soberano por meio da constituição de um corpo político investido de autoridade pública por meio do voto e responsável pela elaboração de leis tendo em vista o bem comum (Locke, [1690]1994). Corpo, este, submetido ao consentimento dos cidadãos e passível de sanção em caso de conduta contrária à função que lhe foi atribuída, introduzindo-se assim a ideia de reciprocidade na relação entre as partes.

Partindo da reflexão sobre a concepção hobbesiana de representação e dos seus críticos, Hanna Pitkin (1983, p.14) entende que há um consenso sobre a representação política no sentido de esta se traduzir numa forma autorizada de agir politicamente em nome de outros, argumentando também que há uma lacuna importante nessas mesmas teorias, na medida em que enfatizam a autorização ou responsabilização sem, contudo, se

preocuparem com o facto de como a representação é realmente exercida. A partir dessa lacuna, a autora propõe uma interpretação que se refere à representação como uma atividade, um fenómeno cultural e político que congrega um conjunto de ações autorizadas, tendo como base não só o direito de agir em nome de outros, mas também o conteúdo dessa ação, o qual está sujeito à responsabilidade para com os representados, definindo a representação política como um arranjo institucional público que extrapola a ideia de relação entre duas pessoas (Pitkin, 1967, p. 209; 221). Onde, a perspetiva proposta por Pitkin (1967) ressalta assim a importância da essência da relação estabelecida entre representantes e representados, devendo esta ser orientada pelo diálogo e pela confiança entre ambas as partes, a fim de legitimar os processos políticos e democráticos.

Dentre as questões propostas por diversos teóricos, Pitkin (2006) salienta a importância desta abordagem se concentrar em torno de duas questões conceptuais que são transversais e que se encontram relacionadas entre si: por um lado, a polémica entre mandato e independência, e por outro, a relação entre representação e democracia (p. 30), em torno das quais argumenta que a preservação da estabilidade democrática estaria relacionada com o equilíbrio entre a garantia da independência do representante face aos representados e o diálogo constante entre as partes, de modo a que sejam consideradas as preferências dos representados por parte dos representantes. Vale a pena salientar que, nas democracias contemporâneas, a representação política possui características gerais que a qualificam como democrática, a saber: ênfase nos elementos de autorização, atuação em favor dos interesses dos representados (*responsiveness*) e a prestação de contas por parte dos representantes (*accountability*).

Com base nas características comuns percebidas nos argumentos teóricos desenvolvidos acerca do exercício representativo, pode-se entender a representação política como um mecanismo de legitimação da autoridade no sentido de tomar decisões políticas consentidas e em nome de outros, com base numa relação que se inicia e finaliza no voto, a qual se deve desenvolver continuamente através da responsividade do representante face às necessidades do representado (*responsiveness*), produzindo assim a confiança política indispensável ao bom funcionamento das democracias atuais.

1.1.1. Representação Política e Instituições Políticas

Ao conceber a representação política sem ser na base das intenções e dos atos dos indivíduos, esta deixa de ser concebida como uma relação entre “duas” partes, para se converter num arranjo institucional público complexo, passando a representação a constituir uma atividade social de carácter substantivo, na qual o elemento crucial diz respeito ao modo *como* o representante desempenha seu papel. Daí que os princípios representativos em que assenta a legitimidade dos regimes democráticos contemporâneos passem essencialmente pela instituição da autoridade, pela formação dos arranjos institucionais públicos e pelo estabelecimento da relação entre os cidadãos e o Estado.

Percebe-se assim que Manin (1997), na sua obra *Os Princípios do Governo Representativo*, no capítulo intitulado “O triunfo da eleição”, proceda a um estudo extenso e historicamente fundamentado dos processos históricos de designação dos governantes, destacando a instituição da eleição como forma de seleção dos governos representativos modernos. Para o autor, a representação é uma relação entre indivíduos possibilitada pela autorização eleitoral, onde a questão que importa à representação está na constituição de um governo através do consentimento dos representados e na capacidade que o representante autorizado tem de expressar o interesse público. Uma relação estabelecida por uma independência parcial das ações do representante em relação aos desejos particulares dos representados, uma vez que ao ser eleito este passa a representar o interesse nacional e não interesses particulares (Manin, 1997, p. 92;163).

Definida a eleição como princípio central do governo representativo, Manin (1997, p. 6;8) dedica-se à observação de outros elementos igualmente presentes na constituição daquele. Em todas as formas assumidas historicamente pelo governo representativo, Manin refere a presença de quatro elementos constitutivos, a saber: 1) Os representantes são eleitos periodicamente (o que confere a autoridade e a legitimidade); 2) Os representantes têm independência parcial em relação aos representados (destacando a importância da autonomia no âmbito da relação entre representantes e representados);

3) A opinião pública é manifestada livremente; 4) As decisões políticas são submetidas a debate (Manin, 1997, p. 6;197). Com base nesses elementos, o autor retrata a evolução do governo representativo e as transformações sofridas pela representação política desde o “parlamentarismo liberal” (transição do século XIX para o século XX) até ao que chama de “democracia de audiência” (transição do século XX para o século XXI). A observação dessas transformações ou metamorfoses, permite a Manin proceder à distinção de três fases do governo representativo: democracia parlamentar, democracia de partidos e democracia de audiência.

Na primeira fase, denominada de “democracia parlamentar” ou “parlamentarismo”, as relações entre representantes e representados são estabelecidas através da eleição, entendida como um mecanismo de constituição de um governo formado por pessoas em que os cidadãos confiam (Manin, 1997, p. 202). Na medida em que essa relação de confiança se estabelecia em bases sociais e locais, tendo por base a proximidade geográfica, o *status*, a respeitabilidade e a notoriedade pública, a identificação entre representante e representados assumia uma natureza pessoal, agindo os primeiros como “pessoas de confiança” (*fiduciários*), atuando assim com alto grau de independência na tomada de decisões. A segunda fase denominada, “democracia de partidos”, impôs-se com o alargamento e a universalização do direito ao voto, que resultou na inclusão de um maior número de pessoas na esfera política, que passaram a gozar do direito de voto, o que acabaria por impossibilitar a relação de proximidade que caracterizou a fase anterior do parlamentarismo oitocentista. Com isso surgem os primeiros partidos políticos modernos, enquanto principais agentes da representação, assumindo a função de recrutar os líderes que viriam a tornar-se os representantes das massas entretanto chegadas à esfera política e absorvendo a confiança depositada anteriormente na pessoa daqueles. Nessa fase, o voto baseia-se na identificação das pessoas, primeiramente, com os grupos sociais de que são oriundos, e depois com os partidos que assumem e dão voz institucional aos seus interesses e reivindicações, através das ideologias e dos programas políticos que os caracterizam e diferenciam entre si. O princípio da independência sofre aqui uma modificação importante, já que o representante deve seguir a orientação partidária, agindo como “delegado do partido” (e não mais como fiduciário dos seus eleitores), refletindo assim não a vontade individual do eleitor, mas

antes as diretrizes e orientações que lhe são transmitidas pelo partido a que pertence e em nome do qual é eleito.

Num terceiro momento, chamado “democracia de audiência”, a escolha eleitoral volta a centrar-se na pessoa do candidato, mas em termos bem distintos dos observados aquando do parlamentarismo, o que é inteiramente compreensível. Essa personalização na figura do candidato e futuro representante é agora o resultado de uma “proximidade virtual”, tornada possível e propagada com a afirmação das novas tecnologias de informação e comunicação de massas, sobretudo a televisão (Fuser, 2011; Lima, 1996; Miguel, 2002). Embora os partidos continuem a deter o monopólio da representação política através do recrutamento e apoio aos líderes eleitos, o facto é que a relação entre representantes e representados passa a ser mediada pelas opiniões e interesses formados e difundidos pelos meios de comunicação social de massas (sobretudo a televisão), fazendo com que as preferências dos eleitores se alterem segundo o contexto político, económico e social que marca o período eleitoral, mas também em função da própria reputação pública e *performance* eleitoral e mediática do candidato a representante. Em relação ao princípio do debate público, os média substituem o Parlamento como seu espaço natural, enquadrando-o na lógica do ciclo de notícias e dotando-o de uma teatralidade inerente à comunicação imagética, o que acaba por conferir ao representante um maior grau de independência em virtude da distância sempre existente entre a imagem projetada na campanha eleitoral e sua atuação real no governo (Lima, 1996; Manin, 2013).

Pode observar-se que, no desenvolvimento e transição das fases, a relação entre as instituições e os cidadãos e a forma como os representantes atuam e se comportam vão-se modificando. No sentido, que se entende que “a representação política corresponde a um sistema de relações entre governantes e cidadãos caracterizado pelo alto grau de articulação institucional” (Martins, 2015, p. 26), pode-se caracterizar um governo como representativo quando este atua de forma responsável perante seus cidadãos. A tensão entre o que os representados querem e o que os representantes fazem não é exclusiva da atualidade, mas um elemento do governo representativo em todas as suas etapas,

configurando um dilema central em termos da representação política como método de tomada de decisões, visto que:

“...por um lado, os governantes devem prosseguir políticas públicas com autonomia e, portanto, livres das pressões dos cidadãos (forças de afastamento); por um lado não podem deixar de ser sensíveis aos desejos e interesses desses mesmos cidadãos, sob pena, por exemplo se sofrerem sanções eleitorais (forças de proximidade)” (Martins, 2015, p. 28).

Com a chegada do século XXI, o cenário mundial mergulhou numa crise generalizada da democracia representativa do tipo liberal¹ — instaurada a partir das lutas políticas ocorridas nos séculos XVIII, XIX e XX em oposição aos Estados autoritários e totalitários — a qual se materializou em crises econômicas e institucionais, revelando uma rutura na relação entre representantes e representados (Castells, 2018), seguida da tentativa de articulação entre representação parlamentar e representação social — ou a instauração de regimes semidemocráticos e até autoritários em diferentes países. Esse cenário vem sendo denominado “pós-democracia” e caracteriza-se, em grande medida, pelo distanciamento crescente entre a classe política e os cidadãos, expresso em níveis significativos de desconfiança institucional, protestos sistemáticos a nível nacional e mundial, os quais expressam um descontentamento geral com a política e, não raro, a associação direta entre política e corrupção (Castells, 2018; Pinto, 2017; Žižek, 2016). A pós-democracia não corresponde a uma negação da democracia como ideal, refere-se antes a uma falência da democracia real, como expressa nas ações cotidianas, onde os cidadãos manifestam seu descontentamento com a política; associada, esta, a experiências negativas no que respeita à defesa de interesses particulares em detrimento do interesse público e a sucessivos casos de abuso de poder e corrupção, que muito têm contribuído para a escalada da desconfiança política no funcionamento concreto da democracia, das suas principais instituições e atores políticos (Castells, 2018; Miguel, 2008; Moisés, 2010).

¹ O modelo de democracia representativa liberal pressupõe a garantia dos direitos básicos e políticos (liberdade de expressão, associação, informação), fundamento em uma legislação, separação dos poderes, eleições livres e periódicas e exclusão dos poderes económicos e ideológicos na tomada de decisões públicas.

Experimenta-se assim um colapso gradual do modelo de representação, no qual o vínculo entre o que os cidadãos querem e as ações dos representantes desenvolvem é quase inexistente, produzindo um sentimento generalizado de não representação. Para fugir à crescente falta de credibilidade e mediocridade da política nos tempos que correm, não faltam os políticos que procuram promover uma imagem de *outsider* da política, ou seja, aqueles que não tem (ou não querem ter) laços com os arranjos institucionais estabelecidos ou a prática partidária convencional, enfraquecendo assim a imagem das instituições representativas e relegando-as a um papel meramente formal e quase dispensável. Com a redução do conflito político e a descrença nas instituições políticas representativas, as instituições com carácter não eletivo, tais como as jurídicas e financeiras passam a ter espaço bastante maior na definição da agenda política e a conquistar, em alguns casos, a confiança perdida dos cidadãos.

Em suma, a questão que suscita o debate em torno da representação política contemporânea não reside tanto na sua definição, já que há um relativo consenso quanto ao facto de esta significar essencialmente uma fórmula para a tomada de decisões políticas, no interesse de outros e assente na premissa da responsividade e responsabilidade do representante face aos representados. A complexidade manifesta-se, isso sim, quando em causa está o modo de atuação dos representantes e das instituições representativas e o modo como estes se relacionam com os representados, traduzindo-se esta questão, no debate atual, em torno da existência de uma crise profunda baseada no distanciamento entre representantes e representados e no declínio da confiança destes em relação àqueles.

1.1.2. O debate atual em torno da crise da representação política: realidade ou mistificação?

Quanto ao debate contemporâneo, novos elementos vêm sendo considerados para sustentar a defesa de alguns teóricos de que há uma crise de representação política em curso, derivada, em parte, da insuficiência do mecanismo eleitoral para a garantia de uma representação genuinamente democrática (Urbinati, 2005). Segundo Urbinati e Warren

(2008) o conceito de representação política encontra-se associado à expansão da democracia liberal, correspondendo à emergência de diversos atores que trouxeram ao cenário político novas demandas em termos de representação política e social e emergência de novos atores que concorrem com os tradicionais no desempenho das funções representativas, como é o caso dos média (Miguel, 2003) e de organizações de sociedade civil, que acabam por expandir e pluralizar o espaço decisório e criar espaços representativos não institucionais. Decorrem daqui algumas questões delicadas, que consistem, em primeiro lugar, na ausência do elemento de autorização e, conseqüentemente, na dificuldade de exigir a responsabilização desses mesmos atores. Em segundo lugar, esse tipo de relação obedece a uma agenda política e temática de movimentos que têm interesses específicos a defender e possuem características sociais, econômicas e políticas muito distintas, que nem sempre contemplam o critério da igualdade política. Esse novo tipo de “representação não institucional” cria, na verdade, um novo elemento de mediação entre cidadãos e instituições representativas, já que se propõe defender interesses específicos de determinados grupos perante o Estado.

Tendo em conta algumas evidências empíricas atuais que relevam da conjuntura política brasileira e internacional, Luís Felipe Miguel argumenta que o paradoxo contemporâneo resulta essencialmente da expansão da democracia em termos globais, ocorrida nos últimos trinta anos, em contraponto com o declínio da adesão popular às instituições representativas que a materializam, configurando, segundo o autor, uma “crise no sentimento de estar representado” (Miguel, 2003, p. 123). Sendo assim a representação política estaria atravessando um profundo desgaste na ligação entre representantes e representados, manifesto através do declínio da participação eleitoral, da crescente desconfiança em relação às instituições e atores políticos e da crise dos partidos políticos tradicionais, a que acresce ainda a cada vez maior influência dos média enquanto atores representativos, a partir de sua capacidade de formular (antecipar e até criar) as preocupações públicas (Miguel, 2003, p. 124; 132). No cerne da atual crise da representação política estaria assim a percepção, por parte dos cidadãos, de que as instituições representativas não funcionam já segundo o propósito originário para que foram criadas, privilegiando antes interesses de grupos específicos, de entre os quais se destacam os interesses particulares dos próprios representantes, em detrimento da relação próxima e dialogada com os representados.

Se, durante a modernidade, a questão que importava à representação política girava em torno da discussão entre mandato e independência, no momento atual, o conceito gira em torno da preocupação de como tornar/manter a representação democrática, associando os elementos da autorização e responsabilização à deliberação e inclusão, associando assim a representação à democracia. Dahl ([1971]2015) apontou para essa necessidade ao defender a participação dos cidadãos no processo democrático em diversos níveis, estabelecendo a inclusão política como base essencial da democracia contemporânea e elemento de expansão da representação, a partir de uma opinião pública livre e informada que permitiria a atuação nas decisões políticas.

Numa outra perspetiva, Manin (1997, pp. 194-196) rejeita a ideia de que o cenário que se apresenta caracterize uma crise da representação. Para este autor, a essência da representação política, identificada com a relação entre proximidade e autonomia, continua a mesma ao longo do tempo, sofrendo apenas transformações na forma como se manifesta a relação entre representantes e representados, em razão de mudanças estruturais e conjunturais. Os movimentos que são identificados como uma crise indicam, para Manin (1997, p. 232) nada além da emergência de um tipo de elite dominante e o declínio da anterior, e permanecendo, contudo, os princípios que regem o governo representativo inalterados em qualquer umas das suas transformações ou metamorfoses.

O facto é que na contemporaneidade, tal como no passado, os elementos constitutivos da relação de representação política continuam a requerer a necessidade de dar um retorno aos representados sobre o desempenho das instituições representativas e dos seus representantes, mantendo o processo de tomada de decisões assente numa relação constantemente alimentada pelo diálogo entre representantes e representados (Pitkin, 2006; Urbinati, 2005). Necessidade, essa, identificada a partir dos baixíssimos índices de confiança política, tal como nos demonstram os inúmeros *mass surveys* usados nas pesquisas empíricas sobre a qualidade da democracia no Brasil, mas também em muitas outras partes do globo, quer nas velhas como nas novas democracias (Belchior, 2015; Miguel, 2008; Moisés, 2010; Moisés & Carneiro, 2008; Moisés & Meneguello, 2013;). A pergunta a que esta breve reflexão nos leva é, pois, a seguinte: por que razão é

tão importante a confiança dos cidadãos nas instituições para o apoio difuso (legitimidade) e sobretudo para o apoio específico (funcionamento) da democracia?

1.2. Confiança Política e Legitimidade Política: Que relação?

Os estudos sobre confiança política ganham uma enorme relevância na Ciência Política a partir da década de 1970, intensificando-se no final da década de 1980 e início da década de 1990, sob influência dos processos mais recentes de democratização observados nos países da Europa do Sul, da América Latina e mais tarde do Leste Europeu. Neste sentido, a questão da confiança política tem sido amplamente investigada numa área de estudo no âmbito da Ciência Política que se dedica à qualidade da democracia, onde pesquisas empíricas baseadas sobretudo em *international e national mass surveys* sobre as atitudes e os comportamentos políticos dos eleitores fornecem dados que permitem relacionar a confiança política e a representação política, a partir de elementos como a influência da cultura política (Almond & Verba, [1963] 1989; Moisés, 2010; Moisés & Meneguello, 2013;) e a influência dos média (Miguel, 2008).

Na democracia do tipo liberal, bem ilustrada por Montesquieu (1689-1755), a questão do controle do poder apresenta-se como central. Diante da preocupação da detenção e abuso do poder pelos seus titulares, a ideia de que os cidadãos têm o direito e o dever de supervisionar a ação dos seus governantes conduziu à adoção de mecanismos institucionais no sentido de evitar o abuso do poder, dos quais se destacam a separação de poderes com a finalidade da supervisão mútua (a doutrina dos *checks and balances*), a realização de eleições livres, concorrenciais e periódicas que permitem a autorização e a responsabilização dos representantes, a garantia das liberdades aos cidadãos para se expressar e associar livremente e a prestação de contas por parte dos governantes (Dahl, [1971]2015). Estes seriam os elementos necessários para gerar a confiança baseada em instituições representativas verdadeiramente democráticas.

Tornava-se necessária a introdução de elementos que pudessem produzir nos cidadãos a crença de que as instituições políticas, em geral, e os políticos, em particular, eram capazes de traduzir os seus anseios e as suas conceções de sociedade. Dessa forma a confiança...

“designa segurança de procedimentos diante de diferentes circunstâncias que afetam a vida das pessoas. Ela se refere às expectativas que as pessoas alimentam a respeito do comportamento dos outros com quem convivem e interagem; e diz respeito à ação desses outros quanto aos seus interesses, aspirações e preferências” (Moisés & Meneguello, 2013, pp. 13-14).

No campo político, isso equivaleria à crença no regime político, à certeza de que o governo e os seus representantes seriam capazes de traduzir os anseios sociais em políticas públicas capazes de melhorar as condições de vida dos representados. De acordo com Moisés e Carneiro:

“Os cidadãos se identificam com as instituições porque aprendem a fazê-lo através de processos sucessivos de transmissão de seu significado para as diferentes gerações, mas, também, porque as suas experiências políticas, ao longo de sua vida adulta, qualificam-nos para avaliar racionalmente o seu desempenho” (Moisés & Carneiro, 2008, p. 17).

As relações de confiança aparecem como relevantes entre representantes e representados na medida que os primeiros dependem de algum apoio dos cidadãos para sua eleição e exercício das suas responsabilidades relativas à representação, mostrando-se esse apoio como um elemento importante na constituição da autoridade política. A relevância dessa fonte de legitimidade encontra fundamento nos escritos de Weber ([1921]1999), nos quais este salienta que o funcionamento da vida política radica na confiança que os cidadãos têm na atuação das instituições e dos seus representantes, na medida em que nos fundamentos da democracia representativa está a ideia de que os cidadãos necessitam de aceitar voluntariamente (isto é, de forma consentida e não imposta unilateralmente) as decisões que afetam sua vida.

A questão da legitimidade do poder político encontra relação, quer com a confiança, quer com a avaliação que os cidadãos fazem da democracia como a melhor forma de governo, capaz de garantir a liberdade e a igualdade como princípios fundamentais. Tendo em vista esses dois elementos, dados atuais para o conjunto dos países da América Latina, fornecidos pela série histórica disponibilizada pelo projeto do *Latinobarómetro*² permitem observar um quadro paradoxal entre o apoio à democracia como regime político (apoio difuso) e a satisfação com o funcionamento concreto ou real da democracia (apoio específico) (Easton, 1965; 1975), ou seja, os cidadãos apoiam o regime democrático como a melhor opção de governo, mas revelam-se profundamente insatisfeitos com o modo com a democracia funciona em termos práticos, desconfiando igualmente e crescentemente das instituições públicas e dos seus respetivos titulares ou autoridades políticas. Esse aumento da desconfiança envolve a perceção que os cidadãos têm do funcionamento das instituições e da atuação de seus representantes, a partir de uma visão crítica a respeito da capacidade destes darem resposta às suas demandas e aos seus anseios.

Mesmo entre as correntes teóricas opostas, há um relativo consenso sobre a questão da confiança/desconfiança produzir efeitos sobre o sistema democrático, interferindo sobre as bases da legitimidade representativa, de onde se destacam instituições como os partidos políticos e o parlamento, que possuem entre as suas razões de ser a distribuição do poder e a canalização das preferências e necessidades dos cidadãos na tomada de decisões políticas.

Assim sendo, poder-se-á concluir que a legitimidade de um sistema político radica na capacidade de sustentar a crença de que as instituições que o compõem funcionam como espaços de solução dos problemas da sociedade. Portanto, uma aparente incapacidade das instituições públicas e dos atores políticos em atender às necessidades

²*Latinobarómetro Corporation* é uma organização privada sem fins lucrativos, com sede no Chile. Realiza, desde 1995, um indicador de opinião pública regional em 18 países da América Latina, possibilitado a partir de questionários idênticos e amostras representativas em cada país. Apresenta relatórios anuais que contemplam indicadores de atitudes, opiniões, comportamento e valores na observação de assuntos como democracia, economia, instituições, legislação e políticas públicas, representando uma população de 500 milhões de habitantes. Para aprofundamento dos dados relativos à confiança política na América Latina, conferir www.latinobarometro.org.

sociais, a que acrescentamos os recorrentes episódios de ilicitudes, ilegalidades e corrupção levados a cabo pelos representantes do poder político e publicitados sistematicamente pelos média, não podem deixar de contribuir para a redução dos níveis de confiança social e política que sustentam a legitimidade democrática dos atuais sistemas democráticos.

1.3.A lógica do escândalo político

Bem como a representação política estabelece uma relação entre os cidadãos e a constituição e condução do governo através de seus representantes, o escândalo político oferece uma visão de como se tem processado essa relação na sociedade contemporânea e mediacêntrica.

Da forma como se constituiu histórica e etimologicamente, a palavra “escândalo” refere-se à publicitação de uma transgressão social. Assim como o conceito de representação política, os primeiros usos do termo “escândalo” derivam do vocabulário religioso, onde o *skándalon* se referia a um desvio de conduta ocasionado por uma fraqueza moral que aproximava o indivíduo das forças do mal (Thompson, 2002). Num contexto sociológico, a noção de “escândalo” evoluiu de uma relação entre pessoas para um fenómeno que surge no âmbito de uma coletividade, compreendendo uma transgressão aos valores e modelos partilhados e difundidos por esta, o qual foi ocultado e ofendeu um grupo ou grupos de pessoas que, em razão da ofensa, tornam o fato público a fim de provocar uma resposta igualmente pública, a qual pode levar ao descrédito do(s) indivíduo(s) transgressor(es) e, possivelmente, do grupo ou instituição ao qual pertence (Thompson, 2002, pp. 38-40).

No que se refere às transgressões envolvendo a disputa pela conquista e o exercício do poder político, o “escândalo” recebe a denominação de “escândalo político” e possui características específicas, na medida em que envolve “um líder ou uma figura política” (Thompson, 2002, p. 124), bem como as instituições que lhe conferiram o poder

político, acabando estas envolvidas na violação de um processo político. Na definição de Thompson:

O escândalo político é um escândalo que envolve indivíduos ou ações que estão situados dentro de um *campo político* e que tem impacto nas relações dentro do campo. É o campo político que caracteriza um escândalo como político; ele fornece o contexto para o escândalo e configura seu padrão de desenvolvimento (2002, p. 129).

Numa perspetiva direccionada à sociedade mediática contemporânea, Sánchez (1994b) afirma que o escândalo político compreende o abuso de poder que viola a confiança social, causa uma reação coletiva de repulsa e pode ter influência na ordem pública. O autor compreende a reação pública gerada como uma forma de controle social, uma indignação perante a perda de confiança depositada na pessoa ou instituição pública transgressora.

[...] definiremos o escândalo político como uma reação da opinião pública contra um agente político ao qual se considera responsável por uma conduta que é percebida como um abuso de poder ou uma violação da confiança social sobre a qual se baseia a posição de autoridade que mantém ou pode chegar a manter tal agente [tradução da própria]³ (Sánchez, 1994b, p. 16).

Contudo, convém destacar que nem todo fato político ou conduta de um agente público pode resultar em um escândalo político, os limites que determinam essa conversão dependem de fatores culturais que orientam os cidadãos a caracterizar tais condutas como abuso de poder ou mero desvio. Tal comportamento é o que Thompson (2002, p. 41) chama de “sensibilidade ao escândalo”, um certo grau de tolerância existente na sociedade em relação à conduta de seus agentes públicos, de onde se pode concluir que a existência de uma “política de escândalos” (Castells, 2017) ou de uma “cultura política do escândalo” (Thompson, 2002) depende das regras e expectativas que

³ No original: “[...] definiremos el escándalo político como una reacción de la opinión pública contra un agente político al que se considera responsable de una conducta que es percibida como un abuso de poder o una violación de la confianza social sobre la que se basa la posición de autoridad que mantiene o puede llegar a mantener tal agente”.

determinada sociedade tem para com a condução da atividade política e de como elas se estruturam ao longo dos períodos históricos.

No estabelecimento de uma tipologia dos escândalos políticos, Thompson (2002) considera a diversidade e variabilidade das normas e valores que regem uma sociedade, considerando que algumas delas possuem maior grau de sensibilidade à publicitação dos escândalos do que outras, tais como questões de comportamentos sexuais tidos como desviantes e vexatórios, como atividades de financiamento consideradas irregulares ou ilícitas e como considerações éticas na disputa de poder. Essa sensibilidade aumenta numa relação direta com o grau de visibilidade dos indivíduos envolvidos nas transgressões e em razão das suas posições sociais, respeitabilidade social ou cargos públicos que ocupam. Para além da questão do abuso de poder, embora central na maioria dos escândalos políticos ocorridos nas últimas décadas, há ainda que distinguir também outros tipos de escândalos, descritos a partir das seguintes características: 1) Escândalos político-sexuais — escândalos envolvendo líderes políticos ou figuras públicas em transgressões de natureza sexual; 2) Escândalos político-financeiros — escândalos envolvendo líderes políticos ou figuras públicas em irregularidade financeiras no exercício de suas funções e 3) Escândalos de poder — escândalos envolvendo líderes políticos ou figuras públicas na busca de poder através da violação das leis e regras do processo político (Thompson, 2002, pp. 154-156). É consensual que pode haver, eventualmente, a combinação de um ou mais tipos de escândalo ou todos os três num único evento.

Em face das características que definem um fato político como um escândalo, torna-se importante perceber também como este se constrói e se desenvolve, obedecendo a algumas “fases”, conforme apresentam Markovits & Silverstein:

Geralmente, um período de normalidade é perturbado por um acontecimento imprevisto. Inicialmente confinado a um pequeno número de participantes activos, o transgressor e a vítima imediata, o acontecimento sai da esfera restrita mediante o esforço de um terceiro elemento, muitas vezes denominado de purificador. Na terceira fase, o acontecimento torna-se público e são feitas exigências de punição e restituição. A quarta fase do escândalo compreende um processo de reafirmação que implica a punição dos transgressores e a discussão de reformas. O ciclo fica completo quando a normalidade é reposta, incorporando

as reformas destinadas a proteger o sistema de transgressões similares no futuro [tradução da própria] (Markovits & Silverstein, 1988, p. 3).⁴

Percebe-se que, ao desenvolver a dinâmica de evolução do escândalo, Markovits & Silverstein (1988) adicionam dois elementos fundamentais para compreender o impacto do escândalo na sociedade contemporânea, nomeadamente a discussão de reformas e a incorporação das reformas que irão reforçar a proteção do sistema político, repondo a normalidade e evitando a repetição de escândalos idênticos.

O escândalo político, apesar de existir em todos os regimes políticos, encontra ambiente favorável no regime democrático devido à competição livre de ideias, publicidade das ações dos atores políticos e ao debate público livre e plural, sem quaisquer tipos de condicionamento ou sancionamento.

1.3.1. Atuação política dos média e a emergência do escândalo político mediático

Nas sociedades contemporâneas, o processo de personalização da vida política e o processo de crise e de desinstitucionalização dos partidos políticos, ambas resultantes essencialmente da difusão das novas tecnologias de comunicação e informação, permitem dar particular destaque à fase do governo representativo que Bernard Manin (1997, p. 223) chamou de “democracia de público” ou “democracia de audiência”. Nessa fase as mudanças observadas, inicialmente a partir do comportamento eleitoral, acabam por revelar mais uma mudança na forma do governo representativo e, consequentemente, na relação entre representantes e representados, que passa a se basear em uma proximidade virtual e de base imagética, confiança e proposições ao invés de plataformas.

⁴ No original: “Typically, a period of normalcy is disturbed by an unusual event. Initially confined to a small circle of active participants, the transgressor and the immediate victim, the event “takes off” through the efforts of a third party, often the purifier. In the third stage, the event becomes public and demands are made for punishment and restitution. Stage four comprises the process of reaffirmation in which transgressors are punished and reforms are instituted. The cycle is completed when normalcy is again restored, incorporating the reforms designed to safeguard the system from similar transgressions in the future”.

Ao discutir a centralidade dos média nos sistemas democráticos atuais, Manin (1997, p. 220;226) entende a representação política a partir de uma metáfora teatral, que aqui reproduzimos porque extremamente bem conseguida. Com efeito, o autor incorpora o elemento mediático ao palco onde as relações se desenrolam — papel delegado nas fases anteriores ao parlamento e aos partidos —, assumindo que os média, num primeiro momento, adotam uma postura de neutralidade frente aos agentes políticos, visto que não estão mais vinculados aos partidos políticos ou submetidos à divulgação de seus conteúdos programáticos e opiniões. A relativa interferência, quando ocorre, dá-se através do exercício de algum tipo de distorção na emissão das informações, mas nada a que o autor atribua importância significativa, o viés assim introduzido limitar-se-ia a afetar a mensagem difundida em função da heterogeneidade de experiências pessoais dos cidadãos que a recebem. Para além da função de mediação da comunicação entre candidatos e eleitores, assume ainda que os média possibilitam a emergência de um novo tipo de elite, os *media experts* (Manin, 1997, p. 220).

Partindo da observação da relação dos média com a política, pode-se destacar que estes não constituem um ambiente separado, os média tendem cada vez mais a determinar o universo político e, por conta disso, estão sujeitos às transformações experimentadas historicamente nesse universo. Desde a imprensa de opinião como elemento fundamental da esfera pública burguesa do século XVIII (Gomes, 2004), que servia de fonte de informação política, contestação do Estado e instrumento de discussão pública à média de massa, passando pela imprensa partidária distribuída pelo espectro político⁵, existe um viés no papel dos média no que se refere aos atores e instituições políticas. Por vezes favorável, por vezes desfavorável, o papel autónomo dos média nunca se constituiu de fato, tal papel é antes, o de um intérprete dos acontecimentos políticos e sociais, influenciando a percepção que os cidadãos tem do mundo político e de sua dinâmica, fomentando a opinião pública e pautando uma agenda de discussão e de políticas públicas.

⁵ Para a compreensão das diversas interferências históricas na relação entre média e política, veja-se: Gomes, Wilson (2004). Transformações da política na Era da comunicação de massa. São Paulo:Paulus.

Para Lima (2006) e Miguel (2002), os média encontram-se no centro da relação representativa ao exercer influência na forma como os cidadãos têm acesso às informações políticas e constroem modelos interpretativos da realidade política e dos políticos, na construção da agenda política, na transmissão das informações políticas e fiscalização das ações do governo e dos seus representantes, bem como na canalização das demandas sociais; funções, estas, exercidas historicamente pelos partidos. O monopólio da representação política, ainda pertencente em parte aos partidos através do recrutamento da classe política e apoio aos líderes eleitos (com assentos nas instituições representativas), é agora mediado pelas opiniões e interesses formados e difundidos pelos média, fazendo com que as reações às informações e acontecimentos públicos se alterem segundo o contexto político, econômico e social e a reputação pública do representante. Por outro lado, nas chamadas “democracias de audiência”, o declínio da identificação partidária deixa praticamente de permitir que os representados tenham elementos (ideológicos, programáticos e políticos) para diferenciar os candidatos a representantes, deixando aos média a produção de imagens e cenários. A visibilidade possibilitada pelos meios de comunicação, retoma a proximidade entre representantes e representados, porém, em termos diferenciados, visto que tal proximidade não se baseia mais na proximidade geográfica, mas sim, na partilha de imagens e discursos difundidos e partilhados. A partir daí os meios de comunicação passam a funcionar como gestores da publicitação da atividade política, personalizando a política e permitindo às figuras públicas escolher, em certa medida, o que revelam e o que ocultam. Some-se a isso a constituição de uma nova parcela da “classe política” formada por representantes que ascendem com base nas suas habilidades de comunicação e gestão de imagem, ao invés de uma carreira política com base partidária.

Nesse cenário, grande parte dos analistas concorda que o escândalo político tem estado cada vez mais no centro dos processos políticos na sociedade contemporânea. Segundo Castells, “em qualquer momento da história das sociedades pelo mundo, a política de escândalos é uma forma de luta por poder mais enraizada e mais típica do que a condução da competição política ordenada segundo as regras do Estado” (2017, p. 297). No entanto, a proeminência atual desse fenômeno a nível global relaciona-se com as transformações políticas e culturais experimentadas na história recente, contribuindo para converter os meios de comunicação em instrumentos centrais para a divulgação do

escândalo nas sociedades complexas, revelando a face que conhecemos como “escândalo político mediático”, conforme sublinha Prior:

[...] a proeminência do escândalo na era hodierna está essencialmente relacionada com a intersecção e imbricação das esferas da comunicação e da política e com evidentes transformações da esfera pública, de onde se destacam, a transformação da publicidade ou visibilidade do poder, o surgimento das modernas tecnologias de vigilância e controlo, a afirmação do jornalismo como campo autónomo, institucional e vigilante do poder político, a institucionalização de procedimentos judiciais e parlamentares que regem as democracias e o controlo do poder público, a mediatização da esfera política e dos seus actores, a personalização do debate público, mas também a diluição das fronteiras seculares entre a esfera pública e a esfera privada, algo que, como se sabe, é bastante visível no “novo ecossistema mediático” (2018, p. 48).

Na sua face mediática, a eclosão e a materialização do escândalo político depende, além da existência de uma transgressão, da sua revelação pelos média e da indignação pública, da movimentação dos actores, tais como imprensa, partidos políticos, grupos sociais organizados e demais poderes — como o legislativo e o judiciário na construção e desenrolar de uma narrativa contextual (Prior, 2018, pp. 52-53), a qual deve ter proeminência e ressonância social, sendo construída de forma fascicular (e, em certa medida, a ser dramatizada) pelos canais de informação, continuada pelos diferentes posicionamentos e, muito possivelmente, por novos fatos, podendo ocasionar “transgressões de segunda ordem” ou “escândalos derivados” (Thompson, 2002).

A estrutura narrativa e mediática do escândalo político pode comprometer a visão que os cidadãos têm do funcionamento das instituições e do papel dos representantes políticos, ao enfatizar continuamente os abusos de poder em detrimento das ações virtuosas, turvando a capacidade de diferenciar as ações circunstanciais de governos e actores políticos do funcionamento regular e do propósito das instituições. Ao relacionar o escândalo político com a conduta do representante pode-se argumentar que a natureza do escândalo político expõe uma relação estreita entre a confiança e o fundamento da autoridade política; sendo, este, por conseguinte, o fundamento da representação política, traduzido por Sánchez (1994b) quando diz que que “O escândalo põe em causa a

confiança social ou a representatividade sobre a qual assenta a autoridade do agente político implicado” (p. 24).

Repetidas quebras de confiança tendem a gerar uma profunda desconfiança não só nos representantes em si, como nas instituições representativas e na política em geral, [...] “a associação generalizada da política com o comportamento escandaloso contribui para a alienação do cidadão em relação às instituições e à classe políticas, contribuindo assim para uma crise internacional de legitimidade política” (Castells, 2017, p. 309).

Chegados aqui, torna-se necessário orientar a análise para a compreensão das implicações do fenómeno do “escândalo político mediático” na democracia representativa contemporânea. Implicações para o exercício do poder, em particular, e para a vida pública, em geral, representando a oportunidade de compreender o funcionamento dos sistemas políticos, a conduta dos representantes aceita por esses sistemas e a relação destes com os média. O escândalo político não é um fenómeno linear e estático, é sempre um acontecimento contextualizado, envolvendo certos gatilhos institucionais ou brechas no sistema político e a existência de uma média relativamente independente (ou ao invés extremamente dependente das suas fontes de financiamento). No capítulo seguinte, será analisado como este fenómeno se manifesta no contexto brasileiro.

2. O ESCÂNDALO POLÍTICO DA PETROBRÁS: O BRASIL DE 2014 a 2018

Neste capítulo, serão abordadas algumas das componentes conjunturais do Brasil no período em análise (2014-2018), bem como o papel que a corrupção desempenha no cenário nacional para, em seguida, se analisar as etapas que constituem o escândalo político da Petrobrás com base na “teoria social do escândalo político” de John B. Thompson (2002).

2.1. O cenário de crise no Brasil de 2014

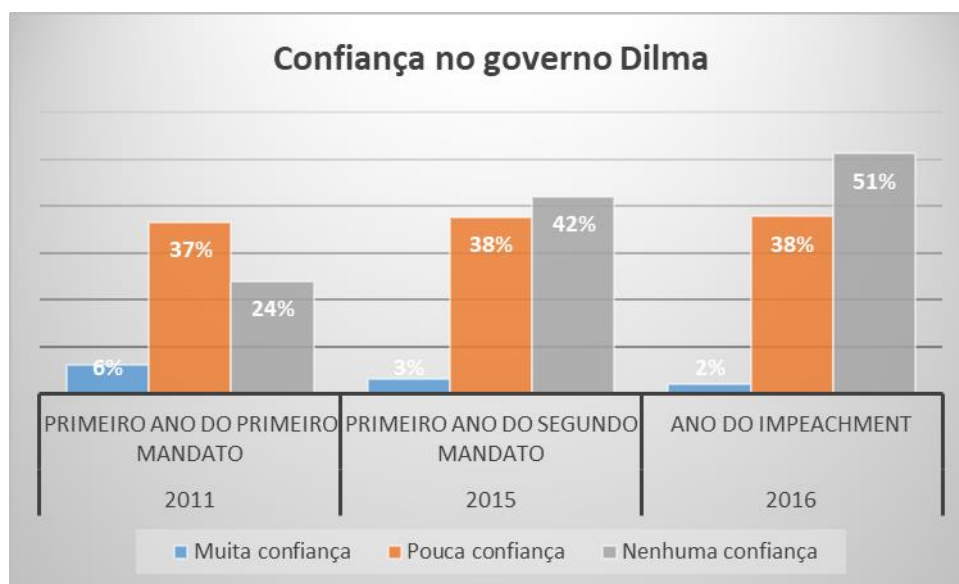
No ano de 2014, o Brasil enfrentava um cenário de instabilidade com o governo Dilma Rousseff, resultante da combinação do clima gerado pelo julgamento do caso de corrupção conhecido como Mensalão em 2012, pela retração econômica que se fazia sentir desde 2013 e por uma onda de protestos populares que tiveram lugar no mesmo ano, onde milhares de pessoas foram para as ruas com a frase de ordem “não me representa”, contestando assim a qualidade das políticas públicas, a conduta dos líderes políticos e negando a eficácia das instituições políticas, o mau funcionamento do sistema político, em geral, e dos partidos políticos, em particular.

A combinação da conjuntura econômica global desfavorável, já bem delineada no início de seu primeiro mandato em 2011, o impacto das decisões econômicas na qualidade de vida das pessoas e os acontecimentos revelados pela Operação Lava-Jato, que relatavam a participação de líderes de alto escalão do governo e integrantes de vários partidos — incluindo os que integravam o entorno direto da presidente — em ações de corrupção e, posteriormente, manobras entre a presidente e o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva para evitar a implicação do mesmo em acusações, fizeram com que a presidente Dilma tivesse que lidar ainda com a árdua tarefa de manter a frágil aliança político-partidária e econômica vigente.⁶

Em face de um cenário econômico cada vez mais desfavorável, como não experimentado pelo país em mais de duas décadas, a popularidade de Dilma e a confiança no governo começou a cair a níveis preocupantes, em relação ao seu primeiro mandato, passando de 23,9% de cidadãos que afirmavam não ter nenhuma confiança no governo em 2011 (primeiro ano do primeiro mandato), para 51,2% em 2016 (último ano de seu segundo mandato), conforme dados do Latinobarómetro ilustrados abaixo:

⁶ Este trecho foi retirado do projeto de pesquisa da autora que antecede esta dissertação, intitulado “O Escândalo Político da Petrobrás e a Confiança na Representação Política brasileira de 2014 a 2018”.

Gráfico 1 – Confiança no governo Dilma, 2011-2016



Fonte⁷: Nível de confiança no governo – Latinobarómetro (Gráfico produzido pela autora)

Apesar de o governo Dilma possuir uma coalizão governamental composta pela maioria parlamentar, em dezembro de 2015, o então presidente da Câmara Federal, Eduardo Cunha (PMDB), acolheu um dos pedidos de impedimento da presidente, dando início ao processo de investigação da mesma por fraude fiscal. Em maio de 2016, o Senado Federal decide afastar a presidente Dilma do cargo para dar continuidade ao processo de responsabilização da mesma e em agosto do mesmo ano a crise chega ao seu ápice com o *impeachment* da presidente. Ao assumir o cargo de presidente, o seu vice, Michel Temer, recebe o governo com sua própria imagem abalada pelas investigações da operação Lava-jato, que apontavam para sua participação e a do seu partido (PMDB) em corrupção eleitoral, na eleição de 2014. Diante de uma legitimidade abalada, o governo permanece, em plena crise política e econômica, pressionado pelos protestos populares que continuam a ocorrer e, em alguns deles, a reivindicação a realização de novas eleições, contestando a posição de Michel Temer.

⁷ Índice de confiança no governo brasileiro – Latinobarómetro (2011, 2015, 2016). Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

A polarização política experimentada durante os protestos de 2013, e exacerbada na eleição de 2014, estendeu-se a todos os episódios ocorridos ao longo do período, em posições extremadas contra e a favor do Partido dos Trabalhadores (PT), Dilma e Lula. Com o *impeachment* de Dilma e a prisão de Lula (em 2017), o ano eleitoral de 2018, caracterizou-se pela oposição entre uma direita organizada em torno do tema do combate à corrupção e uma esquerda organizada em defesa do PT e dos seus expoentes, destacando as conquistas sociais e rebatendo as acusações nas quais estavam envolvidos, alegando perseguição política. Como resultado, o Brasil experimentou o surgimento (ou maior exposição) de movimentos liberais e conservadores autodeclarados de direita e uma renovação dos quadros políticos da ordem de 47% na Câmara Federal e 87% no Senado⁸ e a eleição de Jair Bolsonaro, um candidato oriundo de um pequeno partido, com orientação ideológica à direita conservadora e que tinha como principais compromissos de campanha o combate à corrupção, ações para garantir a segurança pública e valorização do cidadão.

Outro movimento importante no período foi a alteração de nomes e siglas partidárias e refundação de alguns partidos, na tentativa de se demarcar dos casos de corrupção que envolviam alguns de seus integrantes ou reconquistar a confiança dos cidadãos com siglas que excluía a palavra “partido”, numa clara tentativa de credibilizar o partido através de estratégia anti partido e anti classe política, uma estratégia que se tornou extremamente corrente um pouco por todo o lado, quando em causa está a tentativa de afastamento das práticas dos partidos políticos convencionais, nomeadamente quando entre elas está o recurso sistemático a irregularidades, ilegalidades e eventual corrupção (Torcal, Montero, & Gunther, 2003; Ribeiro, 2013).

2.2. O Escândalo da Petrobrás

⁸ Fonte: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/564034-CAMARA-TEM-243-DEPUTADOS-NOVOS-E-RENOVACAO-DE-47,3.html> e <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/564006-INDICE-DE-RENOVACAO-NO-SENADO-E-DE-87-46-DOS-54-ELEITOS-SAO-NOVATOS.html>.

À primeira vista o escândalo da Petrobrás enquadra-se no tipo descrito por Thompson (2002) como “escândalo político-financeiro”, por revelar laços ocultos entre o poder político e o poder econômico, que serviriam para beneficiar empresas privadas mediante uma rede de corrupção e tráfico de influências. Ao analisar os desdobramentos do escândalo, as instituições às quais pertenciam os agentes públicos envolvidos e o alcance da rede, torna-se, contudo, mais adequado enquadrá-lo na definição de **escândalo de poder**, o qual consiste num tipo de escândalo político caracterizado pela subversão da lógica do poder, que pode envolver “transações financeiras ilícitas de vários tipos, mas em que as transgressões financeiras não são a fonte do escândalo: elas são secundárias devido ao fato de que as atividades em questão são transgressões de regras que governam o exercício do poder político” (Thompson, 2002, p. 155).

Devido à magnitude das transgressões reveladas pelo escândalo político da Petrobrás, este tornou-se um caso longo e com vários personagens, gerando uma ampla e constante cobertura política e mediática que abrange as várias fases da Operação Lava-Jato, as manifestações civis contra a corrupção e má conduta dos atores políticos envolvidos e as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)⁹ da Petrobrás, instauradas no Senado¹⁰ e na Câmara Federal em 2014 e 2015 para investigar os desvios realizados na Petrobrás.

Conforme abordado no capítulo anterior, o escândalo em análise está também submetido à lógica da organização dos média e a uma estrutura sequencial e temporal, de que Thompson (2002, pp. 103-106) distingue quatro fases, a saber: 1) Fase pré-escândalo,

⁹ Uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) é um instrumento de investigação interno das câmaras legislativas, a qual que visa averiguar se houve a prática de irregularidades por parte dos parlamentares incorrendo em quebra de decoro parlamentar e/ou crime. Recebe o nome de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) quando ocorre a investigação conjunta do Senado e da Câmara Federal.

¹⁰ A CPI da Petrobrás foi instaurada no Senado pela primeira vez, em 2009, com o intuito de averiguar irregularidades em contratos de construção e reformas de plataformas de petróleo e aquisição desfavorável de uma refinaria, mas acabou por ser abandonada. Em 2014, sob influência das informações reveladas na Operação Lava-Jato, as duas câmaras legislativas retomaram as investigações em comissão mista (CPMI), mas esta também não concluiu quaisquer irregularidades ou recomendou quaisquer indiciamentos, apenas recomendou o aprofundamento das investigações. Em 2015, a Câmara Federal instaurou novamente CPI, desta vez para apurar fatos revelados pela polícia federal e ouvir parlamentares e figuras públicas envolvidas nas denúncias. Acabou por recomendar o indiciamento de 69 pessoas, sem, no entanto, indicar punição legislativa a nenhum parlamentar envolvido, embora já houvesse de entre eles alguns respondendo criminalmente e presos.

ou seja, fase em que ocorre a violação propriamente dita e a divulgação dos fatos ocultos; 2) Fase do escândalo em si, ou seja, fase em que a divulgação dos fatos é caracterizada por afirmações e contra-afirmações que determinam a reação dos atores políticos e do público em geral; 3) Clímax, ou seja, a fase em que os acontecimentos levam a uma reação de admissão de culpa ou renúncia dos envolvidos ou instauração de processo criminal ou disciplinar, ou ainda à dissipação do escândalo; e, por fim 4) Consequências, ou seja, fase em que há uma reflexão dos atores sociais a respeito das causas do escândalo e recomendações às instituições para a prevenção de novos acontecimentos do tipo.

Por se tratar de um longo período de análise (2014-2018) onde vários fatos foram expostos nos média à medida que iam acontecendo, optou-se por reconstruir o escândalo político a partir da estrutura sequencial indicada por Thompson (2002) e que, não obedece necessariamente à cronologia em que os fatos ocorreram.

Fase 1: Pré-escândalo

A fase pré-escândalo pode envolver uma investigação jornalística ou policial rotineira que acaba por revelar uma transgressão maior (Thompson, 2002, p. 104), o que ocorreu no caso brasileiro quando, no decorrer de investigações sobre lavagem de dinheiro em Brasília, a Polícia Federal estabeleceu a ligação entre Alberto Youssef, negociante de moedas estrangeiras investigado desde 2008, e Paulo Roberto Costa, que havia sido diretor de abastecimento da Petrobrás de 2004 a 2012. Durante a vigência de sua diretoria, Paulo Roberto Costa usou do cargo para estabelecer ligações entre agentes públicos (funcionários da Petrobrás, ministros de estado, governadores, dirigentes partidários e membros das casas legislativas e do executivo federal) e negociadores de moedas estrangeiras especializados em lavagem de dinheiro, os chamados “doleiros” para fins de pagamentos de suborno e evasão de divisas.

Fase 2: Escândalo Político e sua Publicitação

As primeiras denúncias sobre o caso surgiram na edição de 19 de fevereiro da revista *Veja* e em matéria do dia 20 de março de 2014 do jornal *Folha de São Paulo*¹¹, que publicaram, respetivamente, o suposto suborno de uma empresa holandesa a funcionários da Petrobrás em contratos de exploração do pré-sal e a prisão de Paulo Roberto Costa, ex-diretor da estatal. A matéria da *Folha de São Paulo* divulgou a natureza das acusações contra Paulo Roberto Costa e a relação deste com Alberto Youssef, bem como a relação estreita do vice-presidente da Câmara Federal André Vargas (PT-PR) com o mesmo a partir do empréstimo ao deputado de um jatinho pertencente a Alberto Youssef.

Com a aproximação da realização da Copa do Mundo, sediada no Brasil em 2014, as notícias em torno dos acontecimentos foram arrefecendo e deram lugar às informações sobre os jogos e o início das movimentações em torno das eleições presidenciais que ocorreriam em outubro. Até então o escândalo político encontrava-se localizado às esferas às quais pertenciam esses três personagens iniciais. Novos fatos eclodem após a instauração da CPMI da Petrobrás em ação conjunta do Senado e Câmara Federal, ocorrida em junho, com cobertura dos média sobre alegações de fraude por parte dos integrantes da CPMI mediante recebimento de subornos e fuga de informações aos convocados para prestar esclarecimentos¹². No final, a Comissão acabou por não indiciar nenhum dos investigados, recomendando apenas o aprofundamento das investigações pela justiça e polícia federal, configurando um episódio sem clareza e que foi bastante explorado mediaticamente.

¹¹ Allegretti, Fernanda. Propina no fundo do mar. p. 56-59, *Veja*, 2361, ano 47, n. 8, 19 Fev. 2014 (impresso) ; e Odilla, Fernanda. PF prende ex-diretor da Petrobras em operação contra lavagem de dinheiro. *Folha de São Paulo* – Caderno Poder. 20 março de 2014. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/03/1428258-pf-prende-ex-diretor-da-petrobras-por-tentar-destruir-documentos.shtml>.

¹² Fabrini, Fábio; Ceolin, Adriano; Bulla, Beatriz; Aguiar, Gustavo. Propina na CPI da Petrobras era paga em dinheiro vivo, diz Delcídio. *Estadão*. 15 de março de 2016. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,propina-na-cpi-da-petrobras-era-paga-em-dinheiro-vivo--diz-delcidio,10000021368> e O Globo (2 de agosto de 2014). Revista diz que dirigentes da Petrobras tiveram acesso prévio a perguntas de CPI. Disponível em: *O Globo*. <https://oglobo.globo.com/brasil/revista-diz-que-dirigentes-da-petrobras-tiveram-acesso-previo-perguntas-de-cpi-13471116>.

Nos meses de setembro e outubro do mesmo ano, nas vésperas do processo eleitoral, ocorre a divulgação do envolvimento de bancos privados nas movimentações financeiras fraudulentas e o envolvimento de partidos políticos no recebimento de recursos ilegais para uso em campanhas eleitorais e negociações políticas. Segundo depoimentos de Paulo Roberto Costa, o “esquema” que este operava servia o propósito de abastecer o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Progressista (PP) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) — que, de acordo com a distribuição de cargos no governo, comandavam a Petrobrás — e que o esquema teria sido idealizado no primeiro mandato do ex-presidente Lula (2003-2006), razão pela qual este afirmou ainda que a presidente Dilma e o ex-presidente Lula sabiam do desvio de dinheiro envolvendo a Petrobrás¹³, declaração corroborada por Alberto Youssef num outro depoimento na mesma época quando afirmou que a primeira campanha de Dilma em 2010 teria se beneficiado de dinheiro oriundo da Petrobrás. Em março de 2015, vem a público uma extensa lista de parlamentares envolvidos e beneficiados com os pagamentos e trocas de favores oriundos do esquema montado a partir da Petrobrás¹⁴, sendo que, a grande maioria deles pertencia à base de sustentação do governo.

Em 2017, Michel Temer, vice-presidente de Dilma Rousseff, em 2010 e 2014, tendo assumido a presidência do Brasil após o *impeachment* de Dilma em 2016, apareceu na lista de investigados da operação Lava Jato, tendo o Procurador Geral da República denunciado Temer pelo crime de corrupção passiva e obstrução de justiça em relação ao caso da Petrobrás na forma de recebimentos indevidos de sua coligação na campanha de 2014, tornando-o o primeiro presidente do Brasil a responder por crime durante o mandato.

Após os acordos judiciais firmados por Alberto Youssef, Paulo Roberto Costa e presidentes de empreiteiras, os seus depoimentos começaram a revelar o envolvimento de diversas empresas e de praticamente toda a esfera governamental e partidária numa

¹³ Não consta no depoimento que ambos estariam diretamente envolvidos, mas que tinham conhecimento dos fatos, uma vez que Dilma era integrante do Conselho de administração da estatal (2003-2010) e Lula era presidente da República e presidente do PT.

¹⁴ Fonte: <https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/operacao-lava-jato/2015-03-06/lava-jato-confirma-a-lista-de-politicos-envolvidos-em-escandalo.html>

rede de poder paralelo que tinha na Petrobrás o nó central. Com essas revelações, pode-se perceber uma considerável e significativa extensão do escândalo, com o conluio de estruturas econômicas privadas e agentes públicos de diversos setores institucionais, incluindo as estruturas representativas, com a presença de influências indevidas nos processos eleitorais, processos administrativos do poder Executivo, tomada de decisões políticas no poder Legislativo e nas decisões das instâncias superiores do poder judiciário.

A fase de publicitação acabou por se tornar bastante extensa, com revelações mediáticas ocorrendo semanal ou mensalmente ao longo dos anos que, num primeiro momento, pareciam escândalos derivados, mas que, na verdade se revelaram elementos integrantes do escândalo principal.

Fase 3: Clímax

Nessa fase, o escândalo político assume um caráter espetacular com a atenção dos média voltada para os “capítulos” que envolveram diretamente a presidente Dilma e o ex-presidente Lula, bem como seu entorno direto formado na sua maioria por membros de seu partido, o PT. Nos anos de 2015 e 2016, após a prisão de membros proeminentes do Partido dos Trabalhadores, como o ex-tesoureiro do partido João Vaccari Neto¹⁵, sob acusação de ter recebido, em nome do partido, valores oriundos do esquema da Petrobrás, que teriam sido usados na campanha eleitoral de Dilma em 2010, o ex-ministro da Casa Civil do governo Lula, José Dirceu¹⁶, por corrupção passiva, recebimento de vantagem indevida e lavagem de dinheiro e Antônio Palocci, ex-ministro da Fazenda do governo Lula e ex-ministro da Casa civil no governo Dilma, o escândalo da Petrobrás atinge seu ponto alto, levantando-se a suspeita do envolvimento mais estreito do partido da presidente no escândalo da Petrobrás e da implicação da própria presidente Dilma

¹⁵ Tesoureiro do PT preso na 12ª etapa da Operação Lava Jato. G1(Brasília e PR). 15 de abril de 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2015/04/tesoureiro-do-pt-e-preso-na-12-etapa-da-operacao-lava-jato.html>. Consulta em: 03 de jul. de 2019.

¹⁶ José Dirceu já havia sido condenado, em 2012, por corrupção ativa e formação de quadrilha no Escândalo do Mansalão ocorrido em 2006, sendo novamente condenado em 2016 por corrupção passiva, recebimento de vantagem indevida e lavagem de dinheiro no Escândalo da Petrobrás.

Rousseff e do ex-presidente Lula no comando do esquema a partir das estruturas do seu partido.

Em março de 2016, a revista de circulação nacional *Isto É*, publica uma matéria onde o ex-senador (PT) e ex-líder do governo, Delcídio do Amaral, teria revelado em depoimento à polícia federal que a presidente Dilma e o ex-presidente Lula haviam tentado atrapalhar as investigações por meio das nomeações de ministros ao Superior Tribunal Federal (STF) no ano anterior, com o intuito que estes votassem de maneira favorável aos acusados. Num outro momento, essa tentativa teria sido feita através da nomeação do ex-presidente Lula ao cargo de ministro da Casa Civil, o que lhe conferia foro privilegiado, impedindo seu indiciamento criminal. O monitoramento das conversas telefônicas do ex-presidente¹⁷ revelaram ainda a tentativa de influenciar nas decisões de juízes do Supremo Tribunal Federal e, em 2017, o ex-ministro Antônio Pallocci (PT) revela em depoimento que atuou em conjunto com o ex-presidente Lula para obstruir a investigação de 2016.¹⁸

Com esses fatos, o escândalo da Petrobrás chega ao seu primeiro clímax, colocando a presidente da República, o ex-presidente da República e figuras proeminentes do seu partido e seus governos no centro das investigações. Com a instabilidade do cenário econômico e político, o país voltou a experimentar protestos populares, que haviam ocorrido ao longo de 2015 e viu, em março de 2016, o que foi considerado o maior ato político da história do país, quando três milhões de pessoas¹⁹ distribuídas em todos os estados do país, nas ruas a protestar contra a corrupção e pelo fim da impunidade, polarizados entre os que pediam a saída da presidente e se opunham ao ex-presidente Lula e o Partido dos Trabalhadores (PT) e os que os apoiavam. Em seguida, a nomeação do ex-presidente Lula para o cargo de ministro da Casa Civil, e a

¹⁷ Folha de S. Paulo (Poder). Ouça a íntegra das conversas de Lula reveladas na Lava Jato. Folha da manhã (16 de março de 2016). Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1750807-ouca-a-integra-das-conversas-de-lula-reveladas-na-lava-jato.shtml>. Consulta em: 03 de jul de 2019.

¹⁸ Borlina Filho, Venceslau (6 de setembro de 2017). UOL. Palocci diz a Moro ter agido com Lula para tentar barrar investigações da Lava Jato. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/09/06/palocci-diz-a-moro-ter-agido-com-lula-para-tentar-barrar-investigacoes-da-lava-jato.htm>. Consulta em: 03 de jul de 2019.

¹⁹ O Estado de São Paulo (Estadão). Estimativa das polícias militares estaduais. <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,manifestacoes-em-todos-os-estados-superam-as-de-marco-do-ano-passado,10000021047>. Consulta em: 05 de jul de 2019.

sua posterior suspensão pela justiça, agravou o quadro de suspeição e desconfiança sobre a participação da presidente e do ex-presidente no Escândalo da Petrobrás e a abordagem mediática pressionou a opinião pública pelo apoio ao *impeachment*, o que ocorreu em agosto de 2016, com a justificativa legal de desrespeito à lei orçamentária e improbidade administrativa, por meio de “manipulação” de dados financeiros no sentido de apresentar o crescimento econômico como favorável, acrescida pela suspeita de envolvimento no Escândalo da Petrobrás resultante do seu envolvimento a partir de investigações em curso na Operação Lava Jato.²⁰

Após esse episódio, as acusações sobre Dilma Rousseff dissiparam-se e a abordagem mediática em torno do escândalo arrefeceu, dando lugar à cobertura habitual sobre as primeiras ações do governo do então vice-presidente e agora presidente Michel Temer, intercaladas com “boletins” sobre o andamento das investigações da Operação Lava Jato. Por se tratar de um escândalo extenso, espacial e temporalmente, pode-se identificar um segundo momento de clímax, no qual se observam novas revelações sobre o envolvimento do ex-presidente Lula resultantes da investigação iniciada em 2016, com suspeitas de que este teria recebido benefícios em dinheiro e imóveis, oriundos do esquema de desvio de dinheiro da Petrobrás. A sua prisão foi decretada em abril de 2017, por corrupção e lavagem de dinheiro, e confirmada posteriormente por três instâncias federais, em 2018.

Fase 4: Consequências ou Processamento

Como consequência política imediata percebida do escândalo político da Petrobrás, pode-se destacar o desempenho eleitoral dos principais partidos políticos envolvidos no escândalo, a saber PT, PP e PMDB nas eleições aos cargos de governador nos estados e prefeito nos municípios, ocorridas²¹ em 2016 e 2018, respetivamente. O PT, que chegou ao centro do escândalo com a presidente Dilma e o ex-presidente Lula

²⁰ Para um resumo sobre o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, conferir: https://pt.wikipedia.org/wiki/Impeachment_de_Dilma_Rousseff. Consulta em: 05 de jul de 2019.

²¹ Compreendem o processo eleitoral referente aos cargos de governador e prefeito, configurando a base de poder local dos partidos.

envolvidos nas investigações em curso, sofreu um significativo revês eleitoral, passando de 636 prefeitos eleitos em 2012 a 254 prefeitos eleitos em 2016²² e manteve seu número de governadores, os demais partidos considerados responsáveis, a saber PP e PMDB, não sofreram alterações significativas.²³

Em relação aos ajustes institucionais pós-escândalo importa referir aqui a edição da Nova Lei das Estatais (nº13.301/2016)²⁴, que regula o artigo §173 da Constituição Federal de 1988, dispondo sobre o estatuto jurídico de empresas públicas, sociedades de economia mista e suas respectivas subsidiárias no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o intuito de estabelecer uma série de mecanismos de governança corporativa e de transparência nos negócios públicos, pautados por princípios de impessoalidade e moralidade (Presidência da República do Brasil, 2016). A revisão do modelo de governança da Petrobrás, em consequência da Nova Lei das Estatais, levou a uma maior transparência das ações da empresa frente aos acionistas e a um programa de treinamento constante de ética e integridade, o Programa Petrobrás de Prevenção da Corrupção (PPPC)²⁵, com o intuito de recuperar a confiança na empresa, procurando ainda um razoável grau de independência da administração da empresa frente ao governo, como medida para coibir abusos futuros.

Observa-se ainda, no período analisado, a alteração do índice de percepção da corrupção, divulgado anualmente pela ONG Transparência Internacional²⁶, no qual o Brasil passou da 69ª posição em 2014, na avaliação pré-escândalo (o índice é publicitado em janeiro e o escândalo foi publicitado em março), para a 105ª posição em 2018 (Transparency International), revelando um aumento considerável na percepção da

²² Fonte: www.tse.jus.br.

²³ O PP tinha 471 prefeitos em 2012 e passou a ter 492 em 2016. Já o PMDB (atualmente MDB) tinha 1.022 prefeitos em 2012, passando a 1.038 em 2016.

²⁴ Legislação disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm.

²⁵ Informações sobre o programa disponíveis em: http://www.transpetro.com.br/pt_br/acesso-a-informacao/institucional/instrumento-de-governanca/programa-petrobras-de-prevencao-da-corrupcao.html. Consulta em: 06 de jul de 2019.

²⁶ O Índice de Percepção da Corrupção é medido anualmente, desde 1995, e refere-se à opinião da população sobre a incidência de corrupção no seu país. Os dados divulgados referem-se ao ano anterior e os primeiros lugares no *ranking* referem-se aos países onde há uma menor percepção deste fenômeno. Dados disponíveis em: <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>. Consulta em: 06 de jul de 2019.

corrupção como um problema real e com as maiores consequências no cenário de crise no país. O índice leva em conta dados referentes à corrupção no governo e partidos políticos, financiamento de campanhas políticas, contratação de grandes obras públicas, todos elementos encontrados no escândalo político da Petrobrás, o que contribuiu ainda para elevar a corrupção à primeira posição nas pesquisas nacionais de 2015 sobre os problemas mais importantes do país, à frente de problemas como a saúde e o desemprego.²⁷

Em 2015, o Ministério Público Federal apresentou à sociedade um pacote de propostas com o intuito de angariar assinaturas de apoio no sentido de apresentá-lo ao Congresso Nacional como um projeto de lei de iniciativa popular, sob o nome de Dez Medidas contra a Corrupção²⁸, com o objetivo de contribuir com o aperfeiçoamento do sistema judiciário, dando prioridade à transparência, prevenção, eficiência e efetividade na prevenção e combate à corrupção e à impunidade. Em 2016, o Ministério Público e entidades da sociedade civil apresentaram ao Congresso Nacional o projeto de lei com mais de dois milhões de assinaturas de apoio, e a Câmara Federal criou uma comissão especial para analisar o projeto (PL 4.850/16). Ainda na Câmara Federal, foi proposta uma emenda que previa anistia ao crime de caixa 2²⁹, que recebeu forte oposição dos cidadãos em protestos nas ruas e nas redes sociais, tendo sido assim retirada. Após algumas alterações no texto original, o projeto de lei seguiu para o Senado, tendo depois sido devolvido para a Câmara a fim de retomar seu texto original proposto pelo Ministério Público e apoiado pela sociedade. Após conferência e nova votação na Câmara, o texto original voltou ao Senado para votação, onde permanece parado (“esquecido”) desde 2017.³⁰

²⁷ Fonte: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/11/1712972-corrupcao-lidera-pela-primeira-vez-pauta-de-problemas-do-pais.shtml>. Consulta em: 06 de jul de 2019.

²⁸ O conteúdo geral das propostas pode ser consultado aqui: <http://www.dezmedidas.mpf.br/apresentacao/objetivo-geral-das-propostas>. Consulta em: 06 de jul de 2019.

²⁹ A expressão “caixa 2” refere-se à arrecadação de fundos de campanha sem prestação de contas, na prática, ao recebimento ilegal de recursos de campanha.

³⁰ O projeto de lei foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado apenas em junho de 2019, seguindo depois para votação em plenário. No Senado, o projeto tem a referência PLC 27/2017. Informações de tramitação disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/26/ccj-aprova-projeto-com-medidas-contra-a-corrupcao-e-abuso-de-autoridade>. Consulta em: 06 de jul de 2019.

Pode-se perceber que as consequências do escândalo político da Petrobrás ainda estão em curso no país, obedecendo ao longo e lento ritmo de desenvolvimento dos acontecimentos. No capítulo seguinte, serão analisadas as consequências do escândalo da Petrobrás no que concerne à confiança política e à qualidade da democracia no Brasil no período considerado.

3. CONFIANÇA E A DEMOCRACIA BRASILEIRA

Entendendo a representação política a partir de uma relação de legitimidade do poder político, conferida através de autorização eleitoral e baseada na confiança entre cidadãos e representantes, neste capítulo serão abordados os posicionamentos atuais em torno da questão da confiança e da qualidade da democracia no Brasil. Em seguida, a abordagem terá em conta, quer a análise de dados do Latinobarómetro relativas ao apoio político dos cidadãos à democracia brasileira, quer ainda a questão da confiança política, a partir do “apoio específico” dos cidadãos, procurando compreender assim a sua percepção em relação às instituições políticas representativas e aos respetivos atores políticos, a fim de perceber como as condutas reveladas através do escândalo político em questão incidiram sobre essa avaliação e contribuíram para a corrosão da confiança.

3.1. Confiança e qualidade da democracia brasileira em debate

A confiança tem a função de legitimar as regras e leis que regem a sociedade, impedindo o recurso constante à coerção e tornando a relação entre os cidadãos e o governo menos “impessoal”, na medida em que estabelece um sentimento de coletividade social capaz de sustentar um governo que consiga manter a crença de que é capaz de dar prioridade à resolução dos principais problemas sociais. Assim:

“Confiança é definida como a <crença na probidade moral, na sinceridade afectiva, nas qualidades profissionais, etc., de outrem, que torna incompatível imaginar um deslize, uma traição, uma demonstração de incompetência de sua

parte>. Confiança é, portanto, semanticamente definida como um acto de fé no outro, na benignidade da sua conduta” (Belchior, 2015, p. 16).

Tratando-se de um conceito usado em várias áreas de estudo, tais como a Sociologia, a Economia e a Psicologia, importa sublinhar que no âmbito da Ciência Política o conceito de confiança e, conseqüentemente a sua relevância para o funcionamento institucional e democrático, foi inicialmente tratado a partir das primeiras pesquisas sobre cultura política e cidadania, de entre as quais se destacam os estudos pioneiros de Almond e Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (1963) e de David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, publicado em 1965. Nestes trabalhos, os autores sublinham a importância das experiências dos cidadãos como indicador das suas atitudes frente ao sistema político e ao seu funcionamento, tendo em conta os processos de socialização política e as experiências concretas dos cidadãos em relação às instituições.

A abordagem dos estudos sobre confiança e da sua relação com a legitimidade do sistema democrático organiza-se em duas vertentes principais de pesquisa, conhecidas como culturalista e institucionalista. A abordagem culturalista interpreta o presente e o futuro político de uma determinada sociedade a partir dos valores subjetivos contidos nas atitudes dos cidadãos frente ao regime político, construídas a partir de experiências de socialização, formação pessoal e vivência histórica³¹, atribuindo relevância à confiança como o elemento que articula os valores e as afeições dos cidadãos com o sistema político. Essa abordagem relaciona uma democracia de qualidade com a presença de uma cultura política expressa por indivíduos conscientes de seu papel central na sociedade e na sua predisposição para participar, estabelecendo relações com as instituições políticas baseadas na confiança, nos valores e nas normas que fomentam a estabilidade

³¹ Em 1989, Almond e Verba publicam *The Civic Culture Revisited*, onde constataram a influência conjuntural no padrão da cultura cívica, traduzida em crescente falta de confiança dos cidadãos nos governos e nas atitudes tomadas para a resolução dos conflitos e crises experimentados no período considerado, incluindo sua perspectiva nas análises contemporâneas que apontam que a cultura política tem experimentado modificações a partir das relações dos cidadãos com o Estado, as quais têm influenciado negativamente as democracias liberais ou simplesmente fomentando uma nova forma de fazer política que não é, *a priori*, nociva à democracia.

previsibilidade políticas e a legitimidade democrática do sistema político (Almond & Verba, 1963; 1989; Putnam, 2006).

Por sua vez, a abordagem institucionalista propõe-se avaliar as atitudes políticas frente à democracia como sendo o resultado das experiências dos cidadãos na sua relação com as instituições — de como estas se apresentam aos cidadãos como confiáveis e se desempenham o seu papel de acordo com o propósito para o qual foram criadas — valendo-se de dados empíricos sobre o desempenho e avaliação da atuação das instituições (Moisés, 2005; 2010; Norris, 1999; 2011). Nessa perspetiva, a confiança e, consequentemente, o apoio ao sistema político depende de avaliações de curto prazo do funcionamento das instituições políticas e da interferência de fatores conjunturais no seu desempenho democrático (Power & Jamison, 2005).

As duas perspetivas encontram-se no marco do debate teórico e empírico sobre a confiança e a qualidade da democracia, sendo que este caminhou para uma conciliação das duas posições, que estão longe de ser antagónicas, completando-se entre si, na justa medida em que sublinham a influência das escolhas dos indivíduos e a importância das normas e instituições na organização política das sociedades. Em paralelo às discussões sobre a legitimidade formal da democracia, a preocupação das pesquisas contemporâneas assenta sobre a qualidade da democracia, no sentido de determinar através da prática das instituições e das atitudes dos agentes políticos, se as democracias existentes podem ser classificadas como “boas” ou “más” democracias. Sobre a qualidade da democracia, Moisés (2008) explica como abordar este conceito, que, desde 2005, se generalizou na agenda dos estudos da Ciência Política:

O conceito, definido com base no funcionamento do mercado, refere-se à qualidade do produto ou serviço produzido segundo procedimentos, conteúdos e resultados específicos [...] No caso da democracia, espera-se que esse regime seja capaz de satisfazer as expectativas dos cidadãos quanto à missão que eles atribuem aos governos (qualidade de resultados); confia-se que ele assegurará aos cidadãos e às suas associações o gozo de amplas liberdades e de igualdade política capazes de assegurar que possam alcançar suas aspirações ou interesses (qualidade de conteúdo); e conta-se que suas instituições permitirão, por meio de eleições e de mecanismos de *checks and balances*, que os cidadãos avaliem e julguem o

desempenho de governos e de representantes (qualidade de procedimentos) (pp. 14-15).

A partir dessa preocupação, constatou-se uma tendência nos regimes democráticos, que muitos autores têm chamado de “paradoxo da democracia”, o qual se traduz no facto de um número considerável de cidadãos apoiarem o regime democrático (dimensão normativa) enquanto avaliam negativamente a atuação suas instituições e atores políticos (dimensão funcional). Tal paradoxo seria o resultado do desenvolvimento dos países e do maior acesso à educação e informação, que faria surgir no cenário democrático um tipo de cidadão com maior capacidade de compreensão política, que adere sem reservas ao ideal democrático, mas que, ao mesmo tempo é vulnerável às informações políticas expostas pelos média e bastante desconfiado em relação à atuação dos agentes políticos, o que Pippa Norris chamou de “cidadãos críticos” (Norris, 1999, p. 2;16). Estes cidadãos seriam, portanto, mais críticos em relação ao funcionamento concreto da democracia e, conseqüentemente, menos inclinados a confiar nas instituições políticas, não sendo, porém, contrários ao regime democrático (pelo contrário!). Segundo esse argumento, a avaliação crítica e frequentemente negativa expressa por este novo tipo de cidadãos, ajuda a explicar os baixos níveis de confiança nas instituições políticas, traduzido no que consideram ser o mau desempenho de suas instituições e má conduta dos atores políticos, reivindicando o aperfeiçoamento do processo democrático, ou seja, dando lugar a uma maior demanda por mais qualidade da democracia.

Em estudos sobre países de democratização recente, a consolidação da democracia conviveu com a necessidade de se reestruturar as relações econômicas e políticas (Moisés, 2010; Power & Jamison, 2005). No caso brasileiro os processos histórico-políticos fizeram confluir e sobrepor experiências autoritárias e democráticas alternadamente até um passado recente, permitindo a experiência de uma linha do tempo democrática ininterrupta de apenas três décadas.³² Tal particularidade resulta numa grande quantidade de demandas sociais dirigidas a instituições políticas relativamente novas e que não passaram necessariamente pela reestruturação necessária, fazendo com que o desenvolvimento da democracia brasileira assuma um caráter “experimental”, o qual

³² A primeira eleição direta ocorrida após o fim da Ditadura militar ocorreu apenas em 1989.

convive ainda com a presença de fortes traços de dominação tradicional, expressa sobretudo na persistência de formas de clientelismo e patrimonialismo. Percebe-se assim que Baquero (2007) se refira ao “caráter híbrido da cultura política brasileira”, na medida em que nela se sobrepõem uma multiplicidade de processos, que vão desde a ampliação e universalização do direito de sufrágio e da competição política, à persistência de traços autoritários, elevada desconfiança institucional, ou seja, tudo aspetos que comprometem o desenvolvimento da qualidade da democracia.

Nesse cenário, apesar de termos uma democracia formalmente estabelecida, os resultados práticos parecem não atender às demandas e expectativas sociais, razão pela qual Moisés e Meneguello (2013) destacam a convivência indefinida da democracia brasileira com o crescente descrédito dos cidadãos na política, traduzidos nos baixos índices de confiança e na má avaliação das suas instituições políticas, prejudicando a aceitação destas como o melhor mecanismo de mediação entre as demandas sociais e a atuação do governo, contestando assim sua legitimidade.

3.2. Apoio político e confiança

Desde Maquiavel, a questão da legitimidade do poder político vem sendo objeto de debate na Ciência Política. Legitimidade é o fundamento do poder numa determinada sociedade, é o valor que leva as pessoas a aceitarem a obediência consentida ao poder exercido por outrem, estando na base do que Weber ([1946]1981) chamou de dominação política (*Herrschaft*), a qual assume diferentes fundamentos em distintos momentos históricos, constituindo a crença na legalidade das instituições (dominação legal ou racional) a base da democracia moderna e representativa, fundada sobre normas e procedimentos.

Sendo o poder político baseado em normas e procedimentos contidos nas leis acordadas para o funcionamento do Estado, em vista dos quais os cidadãos podem avaliar se o regime político é o mais apropriado e se o governo atua de forma condizente com os seus princípios fundadores, a preocupação com a relevância empírica da avaliação que os cidadãos fazem da democracia torna-se crucial na formulação de David Easton em A

System Analysis of Political Life (1965), no qual o autor discorre acerca da legitimidade do regime político, partindo do pressuposto de que os cidadãos fazem uma distinção entre o tipo de regime ideal e o desempenho do mesmo. Para o autor, o apoio político baseia-se inicialmente na preferência pelo tipo de regime, em detrimento de qualquer outro, de onde se estabelece a relação com o conceito de legitimidade e, em seguida, reflete-se na relação que os cidadãos têm com o regime político e o seu funcionamento em concreto, na forma como o avaliam a partir dos resultados que este produz no cotidiano social, sendo essa avaliação passível da interferência de fatores estruturais, conjunturais, de ordem cultural, política e econômica. David Easton (1965) formula a distinção entre “apoio difuso”, relacionado com os sentimentos e atitudes dos cidadãos relativos ao regime político como um conjunto de valores, princípios e normas partilhados por todos; e o “apoio específico”, relativo a avaliação que os membros de uma comunidade fazem do desempenho (funcional) das instituições representativas e dos atores políticos frente ao seu propósito normativo.

Mais tarde, Pippa Norris (1999; 2011) volta a operacionalizar o conceito de apoio político a partir da formulação de Easton, chamando a atenção para a complexidade da abordagem do cenário atual e propondo a sua análise a partir do seu caráter multidimensional, considerando assim: 1) O apoio à comunidade política — que pode traduzir-se a partir dos sentimentos de identificação com a nação; 2) O apoio à democracia como sistema ideal — ligada aos conceitos de liberdade e igualdade; 3) O apoio à democracia como sistema real — como sentimentos acerca da comparação entre o ideal e o funcionamento real do sistema democrático; 4) O apoio às instituições democráticas — como a perceção que os cidadãos têm sobre o funcionamento das instituições atendendo à sua razão de ser original; e, por fim 5) O apoio aos atores políticos (ou autoridades) que são os titulares do poder político nas respetivas instituições, ou seja, aos membros da chamada classe política (Norris, 1999, pp. 6-7).

As duas primeiras dimensões correspondem aos sentimentos que unem os cidadãos em torno de uma identidade nacional e permitem a formação de um estado, é o sentimento de nacionalidade em conjunto com a adesão aos valores do regime político, no caso democrático, comumente associados à ideia de liberdade, participação, igualdade

e respeito pelas normas. As demais dimensões referem-se à percepção dos cidadãos sobre o funcionamento prático do regime, com base no desempenho de suas instituições e seus representantes. O paradoxo democrático, portanto, relaciona-se diretamente com a questão do apoio político que, por sua vez, se encontra associado à satisfação com o desempenho concreto do sistema e a confiança nas instituições que o suportam. Enquanto a satisfação com o sistema pode variar ou não de acordo com o desempenho dos governos, a confiança no sistema depende da avaliação que os cidadãos fazem do funcionamento das instituições e da correspondência de sua atuação com seus propósitos normativos.

O paradoxo democrático expresso nos elevados níveis de adesão ao regime democrático e a crescente desconfiança dos cidadãos em relação às instituições é bastante analisado nas pesquisas sobre a qualidade da democracia no Brasil (Moisés, 2010; Moisés & Carneiro, 2008; Moisés & Meneguello, 2013). A fim de estabelecer a relação causal entre escândalo político, representação política e confiança, optou-se por concentrar a atenção nos personagens centrais do escândalo, que integravam as principais instituições representativas contidas na análise do “apoio específico”, a saber: governo, partidos políticos e Congresso Nacional. Na próxima seção, será avaliado o apoio político dos cidadãos no caso brasileiro; uma democracia recente, a fim de identificar se as condutas reveladas através do escândalo político da Petrobrás interferiram na confiança política durante o período analisado.

3.3. Apoio difuso no Brasil

Com o intuito de analisar a influência do escândalo político da Petrobrás, publicitado em 2014, sobre a confiança na representação política brasileira, optou-se por utilizar os dados do Latinobarómetro, referentes ao Brasil, no intervalo de 2015 a 2018, a fim de conhecer a percepção dos cidadãos após o primeiro conjunto de fatos ocorridos em 2014. Utilizou-se os dados referentes à confiança política³³ no Governo, no Congresso

³³ Optou-se por seguir a opção do relatório do Latinobarómetro que apresenta os dados agrupados, onde o nível de confiança resulta da soma das respostas “*mucha confianza + algo de confianza*” e o nível de desconfiança resulta, por sua vez, da soma das respostas “*poca confianza + ninguna confianza*”.

Nacional e nos Partidos políticos, a satisfação com o funcionamento da democracia e a aprovação do governo a fim de aferir a forma como se estabeleceu o apoio específico no período, bem como o apoio à democracia enquanto regime, como dimensão do apoio difuso. A opção pela fonte de dados do Latinobarómetro foi feita por se tratar de um amplo banco de dados sobre os países da América Latina, em perspetiva comparada e com uma ampla série histórica de mais de uma década, permitindo análises longitudinais sobre vários aspetos da democracia, tais como: o apoio político, a cultura política, as tendências sociais e a conjuntura económica, entre outros.

À época da publicitação do escândalo, a democracia brasileira convivia com um baixo nível de apoio difuso, que, desde de 2010, era em média de 40%, apresentando uma redução de 20 pontos percentuais nas opiniões dos cidadãos que afirmavam ser *a democracia preferível a qualquer outra forma de governo*, chegando a 34% em 2018, uma das menores percentagens ³⁴ se comparada com o início da década, onde os valores variavam entre 54% a 48%. Este declínio do “apoio difuso” à democracia brasileira enquanto regime político, não foi, porém, acompanhado por um aumento do apoio dos cidadãos a uma outra de governo alternativa, nomeadamente a uma forma de governo autoritário. Onde, se o apoio difuso declinou, tal não significou, porém, que a opção pela democracia não continue a constituir para os cidadãos a melhor alternativa de governo entre todas as outras.

Gráfico 2 – Apoio difuso à democracia no Brasil, 2015-2018

³⁴ Em 2016, o nível de apoio difuso à democracia chegou a 32%.



Fonte: Latinobarómetro (www.latinobarometro.org) (Gráfico produzido pela autora)

3.4. Apoio específico e evolução da confiança nas instituições representativas brasileiras (2015-2018)

A confiança relaciona-se com o “apoio específico”, na medida que este depende da avaliação que os cidadãos fazem do funcionamento do sistema político, traduzido na atuação dos líderes políticos na condução do governo e na eficácia das instituições que o compõe. Por se tratar de uma avaliação, esse tipo de apoio sofre interferência constante de aspetos conjunturais de curto prazo, tais como os processos eleitorais, a cobertura mediática, os escândalos e os períodos de instabilidade política e econômica.

Observa-se que, em 2015, ano posterior à publicitação do escândalo, a satisfação com o funcionamento da democracia era de 21%, regredindo para apenas 9%, em 2018, ou seja, uma percentagem que mostra o elevadíssimo nível de insatisfação dos cidadãos brasileiros com o funcionamento da democracia, e isso independentemente de se reverem nesta forma de governo. O perfil brasileiro aponta uma constante e crescente desconfiança, mas experimenta-se atualmente o pior quadro da década e dentre os países da América Latina.

Gráfico 3 – Satisfação com o funcionamento da democracia no Brasil, 2015-2018



Fonte: Latinobarómetro (www.latinobarometro.org) – (Gráfico produzido pela autora)

Imediatamente antes dos acontecimentos, no ano de 2013, os dados do Latinobarómetro indicavam que a confiança nas instituições representativas (governo, partidos políticos e congresso) já era muito baixa, não chegando sequer aos 40%. Apenas 39% dos inquiridos possuíam muita confiança no governo, 28% possuíam muita confiança no congresso e apenas 21% possuíam muita confiança nos partidos políticos. Durante o período considerado, a maior oscilação nos níveis de confiança verificou-se na avaliação do desempenho do governo, a qual passou de 39% em 2013 para a 9% em 2016, ano do impeachment de Dilma Rousseff. Atingindo, em média, os 8% e 7% no período em que Michel Temer assumiu o Governo, respetivamente em 2017 e 2018. Em 2015, ano seguinte à publicitação do escândalo da Petrobrás, o nível de confiança já havia caído 20 pontos percentuais, alcançando 19% e chegando a 9,4% em 2016 e 7% em 2018.

Os níveis de desconfiança em relação ao governo, sempre acima dos 50%, passaram a aumentar cerca de 10% ao ano, chegando a absurdos 91% em 2017. Note-se que, desde o seu primeiro mandato, a presidente Dilma Rousseff possuía níveis de confiança abaixo de 40%, mas os dados, especificamente os de 2015 e 2016, sofreram

alterações significativas, mostrando o impacto dos protestos contra seu governo e do seu suposto envolvimento no escândalo.

Gráfico 4 – Níveis de confiança no Governo no Brasil (2013| 2015-2018)



Fonte: Latinobarómetro (www.latinobarometro.org) – (Gráfico produzido pela autora)

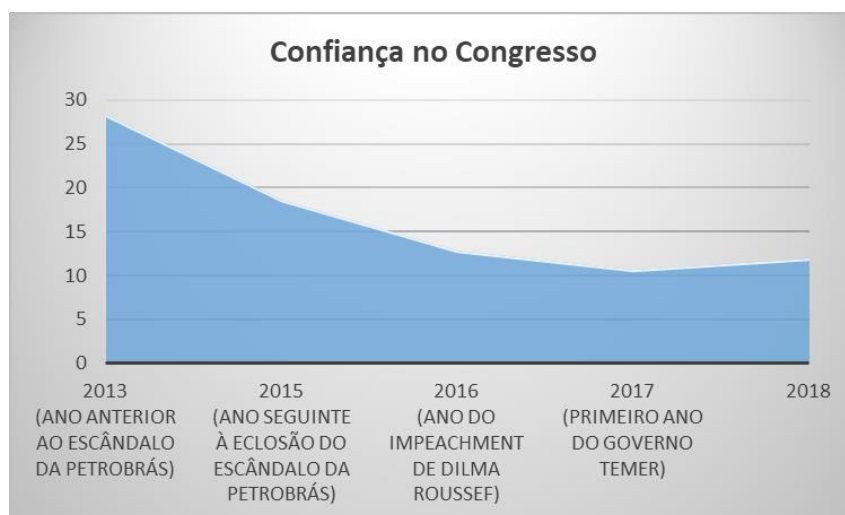
O Congresso Nacional, antes mesmo da publicitação do escândalo, no ano de 2013, já possuía um nível de desconfiança em torno de 68%, o qual subiu para 83,4% em 2016. Em 2018, apenas 12% dos inquiridos afirmavam confiar no Congresso. Posição igualmente preocupante, mesmo antes da publicitação do escândalo, é também aquela que diz respeito aos níveis de confiança nos partidos políticos, com apenas 21% dos brasileiros a declararem a sua confiança naqueles que por definição são os pilares da democracia representativa (em 2013). Em 2015, esses níveis baixaram ainda mais, atingindo os 10% e chegando a uns meros 6% em 2018.

Apesar de o Brasil não se afastar da tendência observada no aumento da desconfiança política, um pouco por toda a América Latina na última década (Latinobarómetro, 2018), é importante que se destaque que as principais instituições representativas brasileiras são também os principais protagonistas do escândalo político ocorrido no período aqui considerado, registando, em média, um nível de desconfiança em torno de 80%. Devido à extensão do escândalo e ao facto de os principais envolvidos

serem os titulares das principais instituições representativas do Brasil, pode-se afirmar que o dano não se restringiu à sua reputação pessoal, gerando também um aumento da desconfiança (grave e, porventura, irreparável) na confiança institucional ou sistémica. Sendo legítimo questionar, em que medida um tão acentuado declínio no apoio específico à democracia não poderá contagiar o apoio difuso ou a legitimidade democrática do sistema político, questionando-o nos seus alicerces fundamentais.

Abaixo, pode-se observar a evolução dos níveis de confiança no Congresso e nos partidos políticos no período considerado:

Gráfico 5 – Níveis de confiança no Congresso Nacional (2013 | 2015-2018)



Fonte: Latinobarómetro (www.latinobarometro.org) – (Gráfico produzido pela autora)

Gráfico 6 – Níveis de confiança nos Partidos Políticos no Brasil (2013 | 2015-2018)



Fonte: Latinobarómetro (www.latinobarometro.org) – (Gráfico produzido pela autora)

Em relação à aprovação do governo, no período analisado o país teve a atuação de dois presidentes, em virtude do *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, o que tornou seu vice, Michel Temer, o presidente nos dois últimos anos do mandato, até o fim do período de análise, 2018. De 2015 a 2018 a aprovação do governo caiu 23 pontos, chegando ao índice de 6%. A queda mais significativa na aprovação se deu no período de transição entre os governos, passando de 22% em 2016 a 6% em 2017, onde permaneceu no ano seguinte. Apesar de estar fora do período de análise, é importante comparar os percentuais com os momentos imediatos pré-escândalo, onde 27 pontos separam a aprovação do governo em 2013 (56% de aprovação)³⁵ e em 2015 (29% de aprovação).

Gráfico 7 – Aprovação do governo no Brasil (2011-2018)

³⁵ No ano de 2013, o país já experimentava os efeitos da crise econômica e dos protestos nas ruas, no entanto a aprovação do governo registrava a marca de 56%.



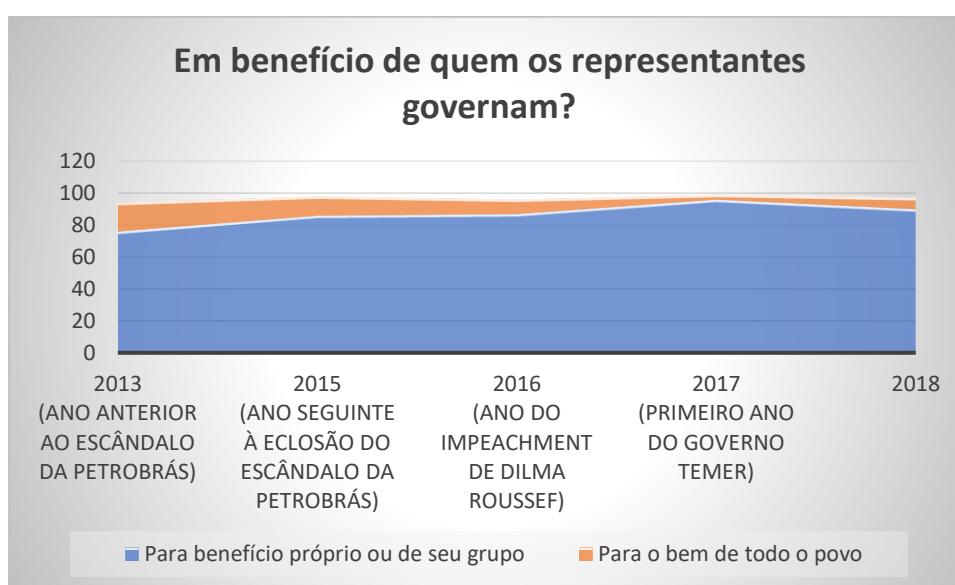
Fonte: Latinobarómetro (www.latinobarometro.org) – (Gráfico produzido pela autora)

Dados paralelos à questão da confiança são importantes para complementar a análise que se faz do contexto brasileiro no período considerado. Dentre eles está a percepção que os cidadãos têm de qual o interesse é atendido pelos representantes eleitos. Perguntados se “*Em termos gerais, diria que o Brasil está sendo governado por grupos poderosos em seu próprio benefício ou para o bem de todo o povo?*”, no ano de 2018, 90% dos entrevistados respondeu que os grupos governam em seu próprio benefício, sendo apenas 7% os que acreditam haver interesse em governar em benefício do povo (Latinobarómetro, 2018). Um índice tão desproporcional e negativo revela a descrença generalizada sobre os representantes políticos estarem desempenhando seu papel segundo o propósito democrático, acrescido do impacto da publicitação de um esquema de corrupção e abuso de poder que desviou bilhões de reais em benefício de grupos específicos em detrimento do funcionamento do estado.

Apesar de Dilma Rousseff ter sido eleita como sucessora de Lula e pertencer ao mesmo partido, seu governo não foi percebido como uma continuação e não recebeu a mesma confiança depositada no anterior, chegando à média negativa histórica em 2016 de apenas 9% dos entrevistados afirmando que os representantes governavam em benefício do povo. O período imediato em que Michel Temer assumiu o governo teve um

declínio considerável, alcançando 3% de entrevistados afirmando que os representantes governavam em favor do povo, em 2017 e uma ligeira alta para 7%, em 2018. Os dois últimos anos experimentaram grande instabilidade política, com a opinião pública polarizada e o antagonismo à figura de Michel Temer, bem como a contestação de sua legitimidade para exercer o cargo, visto que a chapa eleitoral na qual concorreu como vice de Dilma estava sob investigação dentro do escândalo da Petrobrás.

Gráfico 8 – Percepção da intenção da ação dos representantes no Brasil, 2013-2018



Fonte: Latinobarómetro (www.latinobarometro.org) – (Gráfico produzido pela autora)

Embora os dados longitudinais do Latinobarómetro apontem o caso do Brasil como um exemplo paradigmático de baixíssimos níveis de confiança, o facto é que o período em que se deu o desenvolvimento do escândalo piorou ainda mais esta situação. Não se pode deixar de considerar, como pano de fundo, o cenário de crise econômica que evoluiu para crise política, nem a tendência semelhante observada em todos os países da América Latina, mas convém refletir sobre o impacto da conduta dos atores políticos envolvidos no escândalo da Petrobrás para o quadro observado, quando no ano de 2015, o Brasil foi o único país na América Latina em que maioria dos cidadãos considerou como

sendo o principal problema do país a corrupção³⁶, o que o relatório do Latinobarómetro atribui à revelação dos casos publicitados em 2014 e aos protestos de rua massivos entretanto observados (Latinobarómetro, 2015).

Em 2017, após o conhecimento de novos fatos, de que se destaca o possível envolvimento de Dilma no escândalo da Petrobrás, o seu impeachment e a prisão do ex-presidente Lula, a corrupção volta a ocupar o primeiro lugar entre as principais preocupações dos brasileiros (Latinobarómetro, 2017). Em 2013, ano anterior à publicitação do escândalo da Petrobrás, a corrupção ocupava a quarta posição, atrás de problemas endémicos do país como a saúde, a segurança e a educação. Em 2018, a corrupção passa a ocupar o segundo lugar, logo depois da preocupação com a situação da saúde e antecedendo a preocupação com o desemprego e a situação política do país. Na metade da década atual, a corrupção passou de um problema secundário um problema central no Brasil, conforme dados que apontam que “A corrupção aumenta de 3% em 2010 para 20% em 2016” (Latinobarómetro, 2016, p. 62). Diante destes dados, o Brasil passa a destacar-se na América Latina, mas de forma bastante diferente da última década, pois esse destaque não se fica a dever à sua relevância econômica e relacionamento político com grandes países desenvolvidos. Vive-se agora um quadro de crise multifatorial que vem afetando no curto e médio prazo a condução do país, conforme destaca o Relatório do Latinobarómetro ao afirmar que “o caso do Brasil é emblemático, tem as menções mais baixas incluindo as de confiança. A profundidade da crise no Brasil supera as ideologias, a economia e a sociedade. É uma crise de integração social, sem confiança”³⁷ (Latinobarómetro, 2018, p. 55).

No capítulo seguinte, serão abordadas as consequências do escândalo político da Petrobrás, com base nos dados expostos sobre a perceção que os brasileiros têm da situação durante o período analisado.

³⁶ O escândalo da Petrobrás foi tratado nos média como um caso de corrupção, o que permite uma associação entre o que foi publicitado e a perceção dos cidadãos sobre os fatos, utilizando a variável corrupção.

³⁷ No original: “El caso de Brasil es emblemático, tiene las menciones mas bajas incluidos los de confianza. La profundidad de la crisis en Brasil supera las ideologías, la economía y la sociedad. Es una crisis de integración social, sin confianzas”.

4. AS CONSEQUÊNCIAS DO ESCÂNDALO POLÍTICO DA PETROBRÁS: CONFIANÇA E LEGITIMIDADE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

A questão da representação política democrática não se esgota no estabelecimento da eleição como mecanismo de legitimidade do poder político. O elemento da autorização, contido no voto, deve vir acompanhado da possibilidade de acompanhamento das ações dos representantes e o funcionamento das instituições representativas, e esse acompanhamento sofre a interferência de diversos fatores presentes na conjuntura das sociedades contemporâneas, sejam eles de ordem social, econômica ou política, de origem interna e/ou externa. Neste capítulo, será analisado qual o impacto do escândalo político da Petrobrás sobre a representação política brasileira no período de 2014 a 2018, a fim compreender o atual estado de crise política e institucional e apontar novos caminhos possíveis que possam dar continuidade à presente investigação.

4.1. A convivência representativa no Brasil

O exercício da representação política no Brasil esteve sujeito historicamente a períodos de rutura e continuidade. Desde as fraudes eleitorais e o voto de cabresto característicos do coronelismo da Primeira República (1888-1891) até à consolidação dos direitos civis, políticos e sociais dos brasileiros na Constituição de 1988, o Brasil convive com uma cultura política caracterizada pela combinação de elementos autoritários e democráticos, resultando esta combinação numa prática representativa na qual a busca de interesses particulares coexiste com a aquisição de poder político, tendo em vista a representação das demandas sociais. Na cultura política brasileira, a ideia de participação política reside na valorização da personalização e individualização das relações políticas, resultando numa conceção de apoio político e, consequentemente, de exercício representativo, como de uma “troca de favores” se tratasse (Moisés, 1995), sendo o voto uma moeda de troca, o que acaba por desvalorizar o papel dos partidos e das instituições na mediação da relação de representação política.

Num artigo sobre a representação política em quatro momentos da história brasileira, Débora Rezende de Almeida (2012) aponta a convivência de lógicas distintas de legitimidade política, caracterizadas pela falta de institucionalização da representação e responsividade dos representantes na maior parte da história política brasileira, sendo aquelas determinadas segundo as transformações na relação Estado e sociedade. Antes de 1988, a história política brasileira experimentou períodos onde a legitimidade política esteve sujeita a critérios democráticos e não-democráticos, sendo possível classificar a democracia brasileira como algo ainda em construção, deixando para segundo plano a preocupação com o estabelecimento de princípios representativos e instituições democráticas. A enorme crise econômica e social que atingiu o país no final da década de 1970 e início da década de 1980, contribuiu significativamente para a mudança do regime político quando a insatisfação das camadas populares com a falta de liberdade individual e política e a corrosão dos efeitos do desenvolvimento econômico das décadas anteriores, começaram a ser compartilhadas com as camadas médias e a elite econômica do país (Moisés, 1995), as quais deixaram de ver no regime autoritário a melhor opção para o país, consolidando o apoio político ao regime democrático e a inevitável transição posterior. Ocorre que essa transição ainda levaria quase uma década, tendo os cidadãos brasileiros experimentado um regime que não rompeu totalmente com as estruturas autoritárias e sim conciliou-as e absorveu-as no sistema democrático, estabelecendo uma governabilidade baseada na troca de favores nomeadamente no que diz respeito à relação entre executivo e legislativo, o que Moisés definiu como “oligarquização das instituições de representação” (1995, p. 114).

Após a promulgação da nova Constituição em 1988, que ficou conhecida como a “Constituição Cidadã”, o sistema político experimentou avanços em direção a uma maior expansão democrática, em que se destaca a pluralização do sistema partidário, o ordenamento do sistema eleitoral, a reorganização político-administrativa do país, com a instituição do município como ente federado, a ampliação do papel do Estado no que se refere aos direitos sociais e a criação de estruturas de inclusão e participação popular. Conforme salienta Almeida (2012):

Como se pode perceber, as mudanças não ficaram restritas à dimensão eleitoral e estatal da representação, mas atingiram a esfera de atuação da sociedade civil.

Desse modo, ocorre um processo de descentramento da representação política no Brasil que terá impacto tanto na forma centralizada do Estado pensar a organização do país, quanto nos atores que são protagonistas e partícipes da política (p. 27).

Num exercício de representação política “à brasileira”, a abertura dos canais de participação e inclusão social dá-se ao mesmo tempo em que se exige um fortalecimento da representação eleitoral (que não apresentava, historicamente, a preocupação com a responsabilidade e responsividade do representante). Na cultura política brasileira, a legitimidade do poder político ainda guarda traços do período autoritário, onde as características do líder político e a sua capacidade de incorporar os interesses econômicos e sociais das massas e dos demais grupos, se sobrepõem à atuação das instituições representativas na defesa das demandas sociais. Tais traços — inseridos no cenário mediático contemporâneo, onde a conduta dos representantes e o funcionamento das instituições políticas é mediado pelas interpretações imagéticas e discursivas dos média, com viés frequentemente negativo no caso brasileiro (Chaia & Teixeira, 2001; Miguel, 2002; Schlegel, 2005) — impõem à representação política brasileira um caráter de confronto antagônico entre representantes e representados, reforçado pela incapacidade dos partidos políticos de continuarem a agir como agregadores e portadores das preferências da população, devido ao esvaziamento de seu conteúdo programático após o fim da ditadura³⁸ e, mais recentemente, em virtude da criação, incorporação e alteração de partidos sem uma necessária identificação com as clivagens sociais existentes.

No caso brasileiro, apesar dos avanços, se está ainda perante uma democracia jovem e incompleta, com o respeito pelo princípio de legitimidade política contido na eleição direta há apenas 30 anos, mas que apresenta uma série de distorções, de que é exemplo o estatuto da reeleição (que conflitua com o princípio da alternância de poder) e o fisiologismo na relação entre executivo e legislativo em detrimento das disputas programáticas, característico do presidencialismo de coalizão³⁹ (Abranches, 1988;

³⁸ A criação de diversos partidos após a abertura democrática e a variedade de eleitores dentro do espectro político levou os partidos a se adaptar, buscando, ao invés de identificação programática, a quantidade de votos necessários para a chegada ao poder e, com isso adaptando o seu conteúdo programático às plataformas eleitorais e corroendo a identificação política e social.

³⁹ Para aprofundamento do que é o presidencialismo de coalizão, conferir: Abranches, S.H. (1988). **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais. Rio de

Moisés, 2011). Some-se a isso a instabilidade política e jurídica manifestada a partir de dois episódios de *impeachment* presidencial em menos de três décadas e as constantes denúncias de corrupção e abuso de poder que atingiram as principais instituições representativas, a saber o parlamento, governo, partidos políticos e ainda a esfera do poder judiciário.

Nas últimas duas décadas, o Brasil enfrentou uma série de escândalos envolvendo atores políticos nas esferas estaduais e federais, em especial líderes partidários e representantes eleitos, que tem se estendido ao comprometimento da visão que os cidadãos tem das instituições representativas brasileiras. A relação de confiança com os partidos políticos, que se fundamenta na capacidade destes de mediar a relação entre os cidadãos e o Estado, através da seleção de líderes dispostos a representar os cidadãos mediante autorização eleitoral, foi uma das mais afetadas. As bases de identificação, a saber as orientações ideológicas e o conteúdo programático dos partidos foram-se transformando em discursos e construções imagéticas orientados estritamente para a lógica da comunicação mediática. No período de 2014 a 2018, o escândalo da Petrobrás revelou o envolvimento de quase todos os líderes partidários no esquema de corrupção e abuso de poder que subverteu todo o processo político, o que gerou um enorme declínio no já baixo nível de confiança nas respectivas instituições representativas.

Como resposta social, em especial no início da década atual, deu-se o surgimento de novos agrupamentos, autointitulados suprapartidários ou apartidários, que reivindicam o restabelecimento da relação entre os cidadãos e os governos sem a mediação partidária. A proeminência de tais iniciativas no debate público, em oposição à representatividade dos partidos políticos, tais como se apresentam atualmente, tem por base a publicitação de sucessivos casos de má conduta de políticos e representantes partidários, traduzidas em episódios localizados de corrupção tendo o seu epílogo no escândalo político da Petrobrás, que marcou a década como o maior escândalo de corrupção da história do país.

Janeiro. V.31, nº1. pp. 5-34. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf> e; Moisés, A. (2011). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro. Konrad Adenauer Stiftung. Disponível em: http://www.nupps.usp.br/downloads/livros/o_papel_do_congresso_ebook_verso_final_2.pdf. Consulta em: 12 de julho de 2019.

No início do século XXI, a relação entre os cidadãos brasileiros e as instituições representativas alcançou um cenário de profundo desgaste e desconfiança, expresso na crescente abstenção eleitoral (mesmo com o voto obrigatório), nas manifestações populares em torno de diversas reivindicações, que vão desde a insatisfação com as políticas públicas à contestação da relação atual entre representantes e representados, até aos crescentes níveis de desconfiança frente às principais instituições representativas. No entanto, a experiência autoritária, ainda recente na história política brasileira, contribuiu para fortalecer a ideia da democracia como garantia da liberdade e dos direitos políticos, em contraposição às outras formas de regime.

Se, desde as primeiras eleições diretas pós-redemocratização, ocorridas em 1989, os escândalos políticos vêm pautando o cenário político (e especialmente o eleitoral) brasileiro, cabe perguntar o que diferenciou o escândalo da Petrobrás dos demais escândalos presentes na história política brasileira recente?

4.2.A legitimidade da representação política no Brasil: o impacto do escândalo político da Petrobrás

Convivendo com uma cobertura jornalística tradicionalmente negativa sobre a condução política do país, o cidadão brasileiro, detentor de um perfil cultural caracterizado pela desconfiança frente às instituições políticas (Moisés, 1995), tem nas informações que constituíram o escândalo da Petrobrás um fator de peso na sua avaliação sobre os seus representantes. Para além do viés interpretativo dos média, a evolução da investigação e prisões de líderes partidários, parlamentares e, posteriormente, de um ex-presidente da República, deram aos cidadãos insatisfeitos um quadro concreto de que a conduta de grande parte de seus representantes não está minimamente de acordo com o princípio representativo, pois estes não estariam buscando de fato o interesse da sociedade (o interesse coletivo ou o bem público) ou tendo em conta as preferências dos representados.

Conforme dados expostos no capítulo anterior, a percepção dos cidadãos de que os representantes eleitos buscam apenas seus próprios interesses (90%), revela uma inadequação entre o papel que cabe normativa e institucionalmente ao representante político — de atender às necessidades sociais tendo em conta as preferências dos representados — e a sua prática concreta, tal como percebida nos últimos anos; uma inadequação agravada pela publicitação de um escândalo que envolveu transgressões de ordem ética e econômica, onde os parlamentares e líderes partidários desviaram volumosas quantias de dinheiro público para fins particulares, enquanto o país atravessava uma crise econômica de grandes proporções.

O que está em jogo num escândalo político mediático não é necessariamente, ou tão somente a verdade dos fatos ou a boa condução da vida pública, mas antes a reputação dos personagens envolvidos e das instituições às quais pertencem, afetando diretamente a relação destes com os cidadãos que representam. A cobertura mediática tende a generalizar, imprimindo a ideia de que as condutas publicitadas são inerentes e inexoráveis ao exercício do poder, difundindo o mais possível a ideia de que “todos os políticos são iguais” e, consequentemente, agem de forma condenável. Diante de tal abordagem, a confiança que permeia a relação representativa tende a ser corroída em caso de não resposta pública das instituições no que se refere à punição das ações indecorosas e/ou criminosas praticadas pelos seus titulares, o que ocorreu em larga medida no período analisado. No referido caso do escândalo da Petrobrás, os episódios de confusão e inconclusão, envolvendo as comissões parlamentares instauradas na Câmara e no Senado Federal, contribuíram para gerar ainda mais instabilidade e causar uma percepção de aparente conivência das instituições com as transgressões dos envolvidos, grande parte deles membros das casas legislativas.

Os brasileiros são atualmente os cidadãos mais desconfiados da América Latina (Latinobarómetro, 2018). Mesmo tendo em conta a tendência de desconfiança na América Latina, o perfil histórico brasileiro e a abordagem mediática negativa predominante, não se pode esquecer que as principais instituições representativas brasileiras são também as protagonistas centrais do escândalo político da Petrobrás. A extensão das transgressões dentro das estruturas do governo permite afirmar que o dano não se restringiu à reputação

peçoal dos envolvidos, gerando antes um impacto considerável na perceção que os cidadãos têm da atuação e propósito das instituições representativas em geral.

Para além da desconfiança generalizada em todas as instituições políticas, os brasileiros são também cidadãos insatisfeitos com o funcionamento da sua democracia e do sistema político em que vivem. Por tudo o que foi dito até aqui, durante o escândalo da Petrobrás, houve uma maior perceção da sociedade sobre as disfuncionalidades do sistema político brasileiro, sendo quase consensual que este necessita de mudanças para reverter essa rejeição em relação às instâncias de representação. Torna-se assim pertinente a observação de Chaia (2000) ao afirmar que, no meio ao escândalo político mediático “pessoas são envolvidas, reputações são questionadas, carreiras políticas podem ser destruídas” (Chaia, 2000, p. 3). No processo, representantes políticos e empresas tiveram sua reputação comprometida e as instituições políticas perderam a confiança dos cidadãos.

Na essência da representação política democrática está o estabelecimento de uma relação mediada pelas instituições políticas, onde os representados têm acesso ao poder político por meio da ação de seus representantes, investidos através do mecanismo eleitoral, e assim poder expressar suas preferências e necessidades sociais de forma que se pretende responsiva. No contexto de desconfiança que se estabeleceu no Brasil nas últimas décadas, agravada pelo escândalo da Petrobrás, o exercício da representação política deixou de funcionar nos termos do que é suposto numa democracia plenamente consolidada. A desconfiança nas instituições e atores políticos é indicativa do mau funcionamento do regime representativo, traduzida entre outros aspetos na baixa responsividade que, potencialmente, contribui para a manifestação da instabilidade geradora de crises políticas, potenciadas nos casos em que conjunturas económicas e influências externas negativas afetam os respetivos governos (Norris, 1999).

CONCLUSÕES

O século XXI vem sendo marcado por uma crise política de escala mundial, que apresenta características diferenciadas em cada sociedade. Um dos pontos comuns que chamam bastante atenção no caso brasileiro é a fragilidade das instituições políticas como garantes do pacto democrático. Com efeito, os brasileiros são os mais desconfiados da América Latina e os níveis de confiança nas instituições políticas representativas são preocupantemente baixos para sustentarem o apoio político indispensável aos regimes democráticos. Apesar dos traços da cultura política e da condução dos governos, o facto é que na última década a revelação da existência de uma rede de influência econômica que subverteu a lógica de obtenção e exercício do poder político no país, causou uma crescente revolta e indignação frente à conduta dos representantes políticos, incompatível com o propósito das suas funções institucionais e sociais, atingindo dimensões muito para além do tolerável pela cultura política brasileira, acostumada a um certo grau de simbiose entre interesse público e privado, entre consolidação da democracia e preservação de traços autoritários.

O propósito desta dissertação foi investigar o impacto do escândalo político da Petrobrás na legitimidade democrática da representação política brasileira, no período que vai de 2014 a 2018, durante o qual se pôde observar que, a conduta dos representantes e instituições políticas revelada durante este escândalo, contribuiu significativamente para a forma como os cidadãos avaliam o funcionamento do sistema democrático e as suas inúmeras disfuncionalidades, bem como o modo como percecionam a subversão dos propósitos constitutivos e funções elementares das instituições representativas levada a cabo pelos seus titulares, tudo isto contribuindo para uma queda sem precedentes nos níveis de confiança política por parte dos cidadãos e na contestação da legitimidade democrática, tando do governo vigente, como da relação de cooperação e fiscalização entre as instituições; como ainda, e, muito em especial, na quebra de qualquer vínculo significativo entre os cidadãos e os partidos políticos, os quais são os campeões da desconfiança no Brasil no período avaliado.

O escândalo político da Petrobrás revelou, não só uma grave distorção na prática representativa brasileira e uma falha nos mecanismos de controle do poder, mas também e sobretudo uma mudança no comportamento dos representados, não mais dispostos a aceitar a falta de democraticidade e de responsividade do governo e dos seus representantes políticos, a qual pode ser observada no esvaziamento eleitoral de vários partidos, na ampla renovação dos líderes políticos no Congresso Nacional e na alternância de poder no Executivo nas eleições de 2018. Mais do que falar de uma crise de representação política, revelada nos baixíssimos níveis de confiança institucional, é legítimo afirmar-se que o Brasil experimenta, desde a emergência do escândalo da Petrobrás, um cenário de transição onde a rejeição de padrões tradicionais de representação política institucional, traduzida na substituição da defesa dos interesse coletivo pela defesa de interesses privados e particulares, convive com a demanda generalizada dos cidadãos de uma reconfiguração substancial das estruturas representativas, através do exercício mais qualificado do mecanismo de autorização e responsabilização eleitoral, elementos consubstanciais à representação política democrática.

Diferente dos contextos anteriores, onde os escândalos políticos funcionaram como uma ferramenta de disputa de poder de impacto localizado — frequentemente em disputas eleitorais, onde o foco consistia em destruir a reputação dos opositores — o escândalo da Petrobrás, um escândalo de poder enquadrado numa lógica mediática intensa e sistemática, contribuiu para promover a reflexão e a discussão pública sobre o exercício do poder político e a lógica representativa brasileira. No entanto, as reformas institucionais, para que um escândalo político com estas repercussões, que abalou todo o edifício democrático de um sistema político com fortes debilidades e fragilidades, não se repita, permanecem por fazer, não indo assim ao encontro da mudança de postura da sociedade brasileira, bastante mais desperta, exigente, crítica e desconfiada.

A reforma política⁴⁰, com propostas relativas ao aprimoramento do sistema representativo, vem sendo discutida desde os anos de 1990 e aprovada de forma

⁴⁰ A reforma política começou a ser discutida no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) nos anos 1990, mas não de forma estruturada. Algumas prosições em relação ao sistema representativo, em

fascicular, através de emendas constitucionais que se referem basicamente ao sistema eleitoral, sem que se consiga mensurar o impacto real das propostas ou discutir sobre o sistema político como um todo. Em meio ao desenvolvimento do escândalo, foram formadas comissões para tratar da reforma em 2015 e 2017, onde se discutiu apenas propostas para mudanças no sistema eleitoral e no financiamento eleitoral. Em 2015 foi aprovada a “Mini reforma eleitoral”⁴¹, de onde se destacam a cláusula de barreira, a criação de um fundo eleitoral e o limite de gastos em campanha⁴², considerados pela sociedade civil e analistas como medidas em benefício dos próprios parlamentares. No entanto, a reforma política como um todo tem se resumido a emendas à lei eleitoral e formas de amenizar a fiscalização e controle dos partidos e candidatos, enquanto algumas das demandas propostas pela sociedade civil como o fim da obrigatoriedade do voto, o modelo eleitoral distrital misto⁴³, paridade de gênero, instrumentos de participação social, desburocratização dos projetos de lei de iniciativa popular e formação de uma constituinte exclusiva para a discussão da reforma, permanecem sem discussão.

Para a continuidade de estudos sobre a temática desta investigação, mais analítica e descritiva, do que explicativa e prospetiva, tornar-se-ia importante ampliar o seu objeto de estudo, contemplando o impacto do fenómeno do escândalo especificamente sobre o papel presente e futuro dos partidos políticos brasileiros nas últimas décadas, marcadas por dois grandes escândalos envolvendo diretamente as estruturas partidárias, que desencadearam um extenso processo de responsabilização judicial e eleitoral. Torna-se necessário observar se a tendência de rejeição dos cidadãos em relação aos partidos se irá

especial o eleitoral foram feitas e aprovadas ao longo dos anos, em destaque o Estatuto da reeleição de 1997, a verticalização das eleições em 1998 (previa que as coligações fossem formadas pelos mesmos partidos em esfera estadual e federal), a cláusula de fidelidade partidária proposta pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 2006 e a Lei da Ficha Limpa, de iniciativa popular, aprovada em 2010.

⁴¹ Planalto.gov. **Lei Nº 13.165**, de 29 de setembro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Consulta em: 10 de julho de 2019 e; Planalto.gov. **Lei Nº 13.48**, de 6 de outubro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm. Consulta em: 10 de julho de 2019.

⁴² A cláusula de barreira é um dispositivo que restringe ou impede a atuação parlamentar de um partido que não alcança um percentual de votos. Essa exigência de votação mínima visa estabilidade no sistema eleitoral, evitando que tenham representação legendas de aluguel (que, mesmo sem ter representação real junto à população, cumprem os requisitos legais para formar um partido legal e oferecem os benefícios da estrutura partidária em troca de dinheiro ou outro tipo de benefício) e o fundo eleitoral será constituído com dinheiro público, para coibir os abusos praticados por meio de financiamento privado.

⁴³ Neste modelo a metade das cadeiras do Legislativo é ocupada pelos candidatos mais votados nos distritos eleitorais em que estados e cidades seriam divididos e, a outra metade seria ocupada pela lista de candidatos pré-ordenada pelo partidos.

manter e quais as respostas concretas dos partidos à manifesta deterioração do seu papel de pilares essenciais da representação política, ou seja, saber como é que estes se reinventarão no sentido de cumprir as suas funções institucionais, contribuindo para o reforço da qualidade da democracia brasileira, e para as suas funções sociais, procurando novas formas de atrair simpatizantes e aderentes e os mobilizar politicamente e civicamente, sob pena de outras estruturas ou atores sociais disputarem com sucesso essas suas funções.

É importante analisar ainda o desenvolvimento das iniciativas e mecanismos institucionais de combate à corrupção, buscando observar como o estado e suas instituições vem trabalhando entre si as dimensões de *accountability* horizontal, nomeadamente a informação, justificação e punição das ações desenvolvidas por seus entes públicos. Há também a necessidade de analisar a disposição e a capacitação das agências estatais de controle como Ministério Público, Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União, entre outros, durante a vigência do escândalo a fim de perceber se houve falhas na supervisão rotineira das ações institucionais e por quais motivos.

Torna-se relevante analisar o escândalo político no contexto da relação entre mídia e política no mundo contemporâneo, inteiramente globalizado, onde a influência das transformações tecnológicas e de comunicação torna-se extremamente relevante no tocante à avaliação da atuação dos representantes políticos e das instituições representativas que integram um qualquer sistema democrático. De facto, há um relativo desconhecimento por parte da maioria dos cidadãos sobre os processos de tomada de decisão que afetam o seu cotidiano, produzindo um distanciamento entre a imagem que estes fazem desses processos e de como eles funcionam na realidade, ou seja, como esperam que as instituições políticas e os seus representantes atuem e como são realmente exercidas as funções representativas que lhe estão atribuídas. Nesse sentido é importante dedicar espaço à análise da perceção dos cidadãos sobre a condução do governo e de seus representantes, no sentido de analisar o fenómeno do declínio da confiança política de forma qualitativa, buscando entender a relação dos cidadãos com os média e a forma como utiliza os canais de informação para fiscalizar as ações do governo e de seus representantes, partindo da reflexão de autores como Chaia & Teixeira (2001), Lima

(2006) e Miguel (2002; 2008) quando salientam que o jornalismo com ênfase em escândalos políticos, muito comum na realidade política contemporânea, tem o potencial de provocar a fiscalização das ações dos representantes, mas também, e ao mesmo tempo, a de fomentar a desconfiança pública.

BIBLIOGRAFIA

Livros

- Almond, G., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Almond, G., & Verba, S. (1989). *The civic culture revisited*. New York: Sage Publications.
- Belchior, A. (2015). *A confiança nas Instituições Políticas*. Lisboa: FFMS.
- Bobbio, N. (1981). *As teorias das formas de governo*. Brasília: UnB.
- Castells, M. (2017). *O poder da Comunicação* (2ª ed.). (V. L. Joscelyne, Trad.) Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra.
- Castells, M. (2018). *Ruptura: A crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda.
- Dahl, R. A. ([1971]2015). *Poliarquia: participação e oposição* (1ª ed.). (C. M. Paciornik, Trad.) São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Easton, D. (1965). *A systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley.
- Gomes, W. (2004). *Transformações da política na Era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus.
- Hobbes, T. ([1651]2003). *Leviatã*. São Paulo: Martins Fontes.
- Lancelot, A. (1974). *As atitudes Políticas*. Lisboa: Círculo de Leitores, Lda.
- Lara, A. d. (2017). *Ciência Política: Estudo da ordem e da subversão* (9ª edição). Lisboa: ISCSP.
- Lima, V. A. (2006). *Mídia: Crise política e poder no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Locke, J. ([1690]1994). *Segundo tratado sobre o governo civil e outro escritos*. Petrópolis: Vozes.
- Maltez, J. A. (2014a). *Abecedário de Teoria Política. Ideias e autores dos séculos XIX e XX. Pela Santa Liberdade I*. Lisboa: ISCSP.
- Maltez, J. A. (2014b). *Biografia do pensamento político. Obras e cronobibliografias. Séculos XIX e XX. Pela Santa Liberdade II*. Lisboa: ISCSP.
- Manin, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maquiavel, N. ([1532]1979). *O Príncipe*. São Paulo: Abril Cultural.

- Markovits, A. S., & Silverstein, M. (1988). *The Politics of Scandal: Power and process in liberal democracies*. New York: Holmes & Meier.
- Martins, M. M. (2010). *Cidadania e Participação política: temas e perspectivas de análise*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Martins, M. M. (2015). *Representação Política, Eleições e Sistemas Eleitorais - uma introdução*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Moisés, J. Á. (1995). *Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática.
- Moisés, J. Á. (2010). *Democracia e confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Moisés, J. Á. (2011). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Moisés, J. Á., & Meneguello, R. (2013). *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Moisés, J. Á., & Meneguello, R. (2013). *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia/ José Álvaro Moisés e Raquel Meneguello (organizadores)*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Norris, P. (1999). *Critical Citizens: Global support of democratic Governance*. Oxford: Oxford UK POD.
- Norris, P. (2011). *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pitkin, H. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- Putnam, R. (2006). *Comunidade e democracia*. São Paulo : FGV.
- Schumpeter, J. A. ([1942]1984). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Sousa, L. (2011). *Corrupção*. Lisboa: FFMS.
- Teixeira, C. P. (2018). *Qualidade da democracia em Portugal*. Lisboa: FFMS.
- Thompson, J. B. (2002). *O escândalo político: poder e visibilidade na era da mídia*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Weber, M. ([1921]1999). *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Weber, M. ([1946]1981). *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara.
- Zizek, S. (1999). *The Ticklist Subject*. Londres: Verso Books.

Capítulos no interior de livros

- Bobbio, N. (1998). Democracia (verbetes). Em: Bobbio, N.; Matteucci, N. & Pasquino, G. *Dicionário de Política* (Vol. 1) (pp.319-329). Brasília: Universidade de Brasília.
- Chaia, V. (2000). Escândalos Político: parte do jogo? Em: Chaia, V. & Chaia, M. *Mídia e Política*. (pp.13-17). São Paulo: EDUC/Neamp.
- Moisés, J. Á. (2010). Cultura política, instituições e democracia: Lições da experiência brasileira. Em: Moisés, J. Á. *Democracia e confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* (pp. 77-121). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Pitkin, H. (1983). O Conceito de representação. Em: Cardoso, F. H. & Martins, C. E. *Política e Sociedade*. (pp.8-22). São Paulo: Editora Nacional.

Artigos em revistas especializadas

- Abranches, S. H. (1988). Presidencialismo de Coalização: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, 31(1), pp. 5-34. Obtido de <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>.
- Allcott, H., & Gentzkow, M. (2017). Social Media and Fake News in the 2016 election. *Journal of economic perspectives*, 31(2), pp. 211-236. Obtido de <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.31.2.211>.
- Almeida, D. R. (2014). Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea. *Revista de Sociologia e Política (Online)*, 22(50), pp. 175-199. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987314225011>.
- Avritzer, L. (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 50(3), 443-464. Obtido de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582007000300001&script=sci_abstract&tlng=es.
- Baquero, M. (2007). Subsídios para a compreensão da cultura político-eleitoral da democracia brasileira. *Política e Sociedade*, 6(10). Obtido de <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1683/1427>.
- Borba, J. (março de 2005). Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro. *Opinião Pública*, 11(01), pp. 147-168. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762005000100006>.
- Castro, H. C. (jan-jun de 2008). Cultura Política: a Tentativa de construção de um conceito adequado à América Latina. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 2(1). Obtido de <http://dx.doi.org/10.21057/repam.v2i1.1465>.

- Chaia, V., & Teixeira, M. A. (outubro/dezembro de 2001). Democracia e escândalos políticos. *São Paulo em perspectiva*, 14(4), pp. 62-75. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400008>.
- Easton, D. (1975). A Re-assessment of the Concept of political support. *British Journal of Political Science*, 5, p. 457. doi: <https://doi.org/10.1017/S0007123400008309>.
- Filho, A. P. (2016). Teoria contemporânea da democracia: as visões de Schumpeter e Dahl. *Em Tese*, 13(2), pp. 127-141. doi: <https://doi.org/10.5007/1806-5023.2016v13n2p127>.
- Freire, A., Lisi, M., Andreadis, I., & Leite, J. M. (2017). *Political Representation in Times of Bailout: Evidence from Greece and Portugal (South European Society and Politics)* (1 ed.). Londres e Nova York: Routledge. Obtido de <https://www.amazon.com.br/Political-Representation-Times-Bailout-Evidence-ebook/dp/B078KJHB7D>.
- Lavalle, A. G., & Araújo, C. (2006). O futuro da representação: nota introdutória. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*(67), 9-13. Obtido de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200002.
- Lavalle, A. G., & Araújo, C. (2008). O debate sobre a representação política no Brasil: nota introdutória. *Caderno CRH*, 21(52), 9-12. Obtido de <http://www.producao.usp.br/handle/BDPI/6845>.
- Lima, V. A. (Dezembro de 1996). Os mídia e o cenário de representação da política. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*(38), pp. 239-271. Obtido de <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451996000200012>.
- Loureiro, M. R. (janeiro-junho de 2009). Interpretações contemporâneas da representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*(1), 63-93. Obtido de <http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6594>.
- Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. (2006). Eleições e representação. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*(67), 105-138. Obtido de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452006000200005&script=sci_abstract&tlng=pt.
- Manin, B. (2013). A democracia do público reconsiderada. *Novos Estudos CEBRAP*(97), 115-127. Obtido de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002013000300008&script=sci_abstract&tlng=p.
- Mattos, D. (2011). Representação e autoridade política em Hobbes: justificação e sentido do poder soberano. *Princípios: Revista de Filosofia (UFRN)*, 18(29), pp. 63-98. Obtido de <https://periodicos.ufrn.br/principios/article/view/1403/1075>.

- Miguel, L. F. (2002). Os meios de comunicação e a prática política. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*(55-56), pp. 155-184. Obtido de <http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a07n5556.pdf>.
- Miguel, L. F. (2003). Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), 123-140. Obtido de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100009&script=sci_abstract&tlng=pt.
- Miguel, L. F. (Janeiro/Junho de 2008). A mídia e o declínio da confiança na política. *Sociologias*(19), pp. 250-273. Obtido de <https://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222008000100011>.
- Moisés, Á. (fevereiro de 2008). Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 23(66). Obtido de <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n66/02.pdf>.
- Moisés, J. Á. (1989). Dilemas da consolidação democrática no Brasil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 16, pp. 47-86. doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451989000100003>.
- Moisés, J. Á. (2005). A desconfiança nas instituições democráticas. *Opinião Pública*, 11(1), pp. 33-63. doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762005000100002>.
- Moisés, J. Á. (2005). Cidadania, confiança e instituições democráticas. *Lua Nova*, pp. 71-94. Obtido de <https://www.redalyc.org/html/673/67313614004/>.
- Moisés, J. Á., & Carneiro, G. P. (2008). Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime - o caso do Brasil. *Opinião Pública*, 14(1), pp. 1-42. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100001>.
- Neto, O. A. (2016). A crise política brasileira de 2015-2016: Diagnóstico, sequelas e profilaxia. *Relações Internacionais [on line]*(52), pp. 43-54. Obtido de <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n52/n52a04.pdf>.
- Oliveira, F. C. (jul/set de 2013). Democracia e internet: A revolução digital e os desafios à representação política. *Revista de Informação Legislativa*, 50(199), pp. 143-161. Obtido de <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/502922>.
- Palermo, V. (2000). Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. *Revista Dados*, 43(3), pp. 521-553. de <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582000000300004>.
- Persily, N. (abril de 2017). The 2016 U.S. election: Can democracy survive the internet? *Journal of Democracy*, 28(2), pp. 63-76. doi:10.1353/jod.2017.0025.

- Pinto, C. R. (maio/agosto de 2017). Tempos de pós-democracia: ausência do povo. *Revista Tempo e argumento*, 9(21), pp. 472-481. doi: <http://dx.doi.org/10.5965/2175180309212017472>.
- Pitkin, H. F. (2006). Representação: Palavras, instituições e ideias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*(67), 15-47. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452006000200003>.
- Power, T. J., & Jamison, G. D. (março de 2005). Desconfiança política na América Latina. *Opinião Pública*, 11(1), pp. 64-93. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762005000100003>.
- Prior, H. (2018). Anatomia do escândalo político: visibilidade, silêncios e pragmática nos mass media. *Estudos em Comunicação*, 2(26), pp. 47-60. Obtido de <http://ojs.labcom-ifp.ubi.pt/index.php/ec/article/view/454>.
- Ribeiro, M. D. (junho de 2013). Nas brumas do HGPE: a imagem partidária nas campanhas eleitorais brasileiras (1989 a 2010). *Opinião Pública*, 19(1), pp. 198-219. Obtido de <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762013000100009>.
- Sánchez, F. J. (1994a). Possibilidades y límites del escándalo político como una forma de control social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, pp. 7-36. Obtido de <https://doaj.org/article/70ef73ee11db4498bd9c9461485ca603>.
- Torcal, M., Montero, J. R., & Gunther, R. (jan-mar de 2003). Ciudadanos y partidos en el sur de Europa: los sentimientos antipartidistas. *Reis: Revista Espanhola de Invesitgaciones Sociológicas*(101), pp. 9-48. doi:10.2307/40184450.
- Urbinati, N. (2005). O que torna a representação política democrática? *Encontro Anual da American Political Science Association (Apsa)*. Washington (USA). Obtido de <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>.
- Urbinati, N., & Warren, M. (2008). The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 387-412. Obtido de <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190533>
- Žižek, S. (2004). The Lesson of Rancière. Em J. Rancière, *The politics of aesthetics* (pp. 69-79). London: Continuum. Obtido de <https://selforganizedseminar.files.wordpress.com/2012/10/rancic3a8re-jacques-politics-aesthetics-distribution-sensible-new-scan.pdf>.

Documentos online

- Almeida, D. R. (2012). O conceito de representação política no Brasil: quatro momentos de continuidades e inovações. Obtido de <https://cienciapolitica.org.br/index.php/system/files/documentos/eventos/2017/02/conceito-representacao-politica-brasil-quatro-momentos.pdf>.

Fuser, I. (2011). Mídia e política na teoria da “democracia de platéia” de Bernard Manin. *Compolitica - Associação Brasileira de pesquisadores em comunicação e política*. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. Obtido de http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/gt_ipp-igor.pdf.

IBOPE INTELIGÊNCIA. (2018). *Índice de Confiança Social 2018*. Obtido de http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/JOB%2018_0741_ICS_Apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf.

Latinobarómetro. (2015). *Informe Latinobarómetro 2015*. Obtido de <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.

Latinobarómetro. (2016). *Informe Latinobarómetro 2016*. Obtido de <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.

Latinobarómetro. (2017). *Informe Latinobarómetro 2017*. Obtido de <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.

Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018 Latinobarómetro*. Obtido de <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

Ministério Público Federal. (s.d.). *Lava Jato - Por onde começou*. Obtido de <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/investigacao/historico/por-onde-comecou>.

Ministério Público Federal do Brasil. (s.d.). *Grandes Casos - Operação Lava Jato-Entenda o caso*. Obtido de <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/entenda-o-caso>.

Transparency International. (s.d.). *Corruption Perceptions Index*. Obtido de <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

Teses e Dissertações

Almeida, D. C. (05 de dezembro de 2011). Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade. *Tese de Doutorado*. (UFMG, Ed.) Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. Obtido de <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-8RGKZN>.

Filho, P. A. (setembro de 2009). A imagem pública do Congresso: uma análise político-midiática (Tese de Doutorado). Brasília, Distrito Federal, Brasil. Obtido de <http://repositorio.unb.br/handle/10482/7605>.

Furtado, L. R. (2012). As raízes da corrupção: estudos de caos e lições para o futuro. *Tese de doutorado*. Salamanca, Espanha: Universidad de Salamanca. Obtido de https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/121413/1/DDP_RochaFurtadoLucas_Tesis.pdf.

- Gomes, T. G. (2016). A construção dos escândalos de corrupção: repertórios interpretativos das revistas veja e carta capital sobre a operação Lava-Jato. *Dissertação (Mestrado em Administração)*, 110f. Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia. Obtido de <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/18077>.
- Sánchez, F. J. (1994b). Una Teoría sobre el escándalo político: conflictos en la esfera pública de la España del siglo XX. *Tesis doctorales*. Madrid: Instituto Juan March. Obtido de <https://www.march.es/bibliotecas/publicaciones/visor/fjm-pub/1098/8/>.
- Schlegel, R. (2005). Mídia, confiança política e mobilização. *Dissertação de Mestrado*. São Paulo, São Paulo, Brasil. Obtido de https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-12082011-131211/publico/2005_RogérioSchlegel.pdf.

Relatórios Técnicos

- Borges, T. I. (2015). *Mediatização do escândalo político em Portugal: impacto da cobertura jornalística em percepção da opinião pública*. Coimbra. Obtido de <http://hdl.handle.net/10316/35916>.
- Coutinho, O. (2016). *Representação Política e Democracia: Uma Análise do panorama político contemporâneo a partir de Hanna Pitkin*. Working Paper, Universidade de Lisboa, Observatório Político, Lisboa. Obtido em 17 de julho de 2018, de http://www.observatoriopolitico.pt/wp-content/uploads/2016/12/WP_66_OC.pdf.

Artigos em revistas e jornais

- Allegreti, F. (19 de fevereiro de 2014). Propina no fundo do mar. *Revista Veja*, (2361) 56-59. Brasil.
- Fabrini, F., Ceolin, A., Bulla, B., & Aguiar, G. (15 de março de 2016). Propina na CPI da Petrobrás era paga em dinheiro vivo, diz Delcídio. *Estadão*. Brasil. Obtido de <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,propina-na-cpi-da-petrobras-era-paga-em-dinheiro-vivo--diz-delcidio,10000021368>.
- Filho, V. B. (6 de setembro de 2017). Palocci diz a Moro ter agido com Lula para tentar barrar investigações da Lava Jato. *Site UOL - Política*. Brasil. Obtido de <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/09/06/palocci-diz-a-moro-ter-agido-com-lula-para-tentar-barrar-investigacoes-da-lava-jato.htm>.
- Folha de São Paulo. (16 de março de 2016). Ouça a íntegra das conversas de Lula reveladas na Lava Jato. *Folha de São Paulo*. São Paulo, Brasil. Obtido de <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1750807-ouca-a-integra-das-conversas-de-lula-reveladas-na-lava-jato.shtml>.

G1 Globo. (15 de abril de 2015). Tesoureiro do PT preso na 12ª etapa da Operação Lava Jato. *Site G1 - Política*. Brasil. Obtido de <http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2015/04/tesoureiro-do-pt-e-preso-na-12-etapa-da-operacao-lava-jato.html>.

O Globo. (2 de agosto de 2014). Revista diz que dirigentes da Petrobrás tiveram acesso prévio a perguntas de CPI. *Jornal O Globo*. Brasil. Obtido de <https://oglobo.globo.com/brasil/revista-diz-que-dirigentes-da-petrobras-tiveram-acesso-previo-perguntas-de-cpi-13471116>.

Odilla, F. (20 de março de 2014). PF prende ex-diretor da Petrobrás em operação contra lavagem de dinheiro. *Jornal Folha de São Paulo - Caderno Poder*. Brasil. Obtido de <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/03/1428258-pf-prende-ex-diretor-da-petrobras-por-tentar-destruir-documentos.shtml>.

Legislação

Presidência da República do Brasil. (30 de junho de 2016). Lei nº 13.303. Brasília, Distrito, Federal. Obtido de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm.